УКРАЇНСЬКА РЕВОЛЮЦІЯ ГІДНОСТІ,

АГРЕСІЯ РФ І МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УПОРЯДНИК ОЛЕКСАНДР ЗАДОРОЖНІЙ

КИЇВ
2014

УДК 341
ББК 67.9(4Укр)5
Р 32

Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету ім. Тараса Шевченка (ІМВ КНУТШ)
30 вересня 2014 року, протокол № 9

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор кафедри міжнародного приватного права ІМВ КНУТШ **Бірюков Олександр Миколайович**

доктор юридичних наук, доцент кафедри порівняльного правознавства і європейського права ІМВ КНУТШ **Шпакович Ольга Миколаївна**

доктор юридичних наук, професор, Президент Академії права при Таллінському університеті **Мюллєрсон Рейн Аввович**

доктор юридичних наук , професор кафедри галузевих правових наук Національного університету «Києво-могилянська академія» **Петров Роман Арестович**

В монографії подано міжнародно-правовий аналіз подій в Україні з кінця листопада 2013 року до літа 2014 року. Провідні вітчизняні юристи-міжнародники роблять міжнародно-правовий аналіз, а також намагаються дати правову кваліфікацію подіям на Майдані Незалежності у Києві під час Революції гідності (листопад 2013 — лютий 2014), агресії РФ щодо України, що мала наслідком анексію Криму, а також подіям на сході України, зокрема діяльності угрупувань «ДНР» та «ЛНР». Значна увага приділена захисту прав і свобод громадян під час цих подій.

ISBN 978-617-684-088-6

© автори 2014
© дизайн обкладинки: Віктор Штець, shtec.com.ua 2014

Зміст

Переднє слово 8

Розділ І.
Міжнародно-правова оцінка української Революції гідності

Підрозділ 1.1. **Дотримання прав і свобод людини як основоположний обов'язок держави: міжнародно-правовий аналіз української Революції гідності 15**

1.1.1. Право на мирні зібрання та обмеження його реалізації в Україні .. 17

1.1.2. Формування та розвиток ідеї права народу на повстання у філософсько-правових концепціях світової цивілізації 32

1.1.3. Обов'язок покарання за злочини проти людяності в Україні (щодо активістів Майдану) згідно з міжнародним правом 44

1.1.4. Децентралізація повноважень органів публічної влади як вимога Майдану: національна та міжнародна зміна 59

Підрозділ 1.2. **Легітимність формування сучасної влади в Україні 115**

1.2.1. Щодо легітимності діючої сьогодні влади в Україні 117

1.2.2. Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 року — відповідність міжнародним стандартам і законодавству України 122

Розділ 2.
Україна в світовому правопорядку після Революції гідності

Підрозділ 2.1. **Європейський шлях розвитку України як вибір українського народу 129**

2.1.1. Асоціація з Європейським Союзом і перспективи європейської інтеграції України 131

2.1.2. Угода про асоціацію з ЄС та перспективи поліпшення ділового клімату в Україні 147
2.1.3. Правові засади Зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом 155
2.1.4. Запровадження безвізового режиму для громадян України і європейська інтеграція 166
2.1.5. Міжнародно-правове регулювання вільної торгівлі України з країнами ЄАВТ та інші зони вільної торгівлі в зовнішньоекономічній практиці України 175
2.1.6. Принцип взаємної вигоди як правова основа інтеграції України до Європейського Союзу 185
2.1.7. Правові засади забезпечення мовних прав в Україні відповідно до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 200

Підрозділ 2.2. **Міжнародно-правові гарантії безпеки України 213**
2.2.1. Будапештський меморандум 1994 року та суверенітет України: зміст і юридична природа гарантій 215
2.2.2. Ядерні гарантії Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та їхній зв'язок із Будапештським меморандумом 233
2.2.3. Добровільна відмова України від ядерної зброї 242
2.2.4. Відмова Україною від ядерної зброї та зобов'язання західних держав. Відпрацьоване ядерне паливо та радіоактивні відходи 254

Підрозділ 2.3. **Підтримка української Революції гідності міжнародним співтовариством. Міжнародно-правові інституційні і договірні механізми у вирішенні міждержавних спорі 261**
2.3.1. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 через призму загального міжнародного права 263
2.3.2. Агресія Росії проти України: Council of Europe, quo vadis у розв'язанні міждержавних спорів? 281
2.3.3. Визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду: очікування України 290
2.3.4. Територіальні суперечки — судові та силові формати вирішення 310
2.3.5. Торгові війни з Росією: причини, правові підстави та наслідки. Механізми вирішення торгових суперечок 328

Розділ 3.
Агресія Російської Федерації проти України

Підрозділ 3.1. **Агресія Російської Федерації проти України — витоки і міжнародно-правові кваліфікації 343**

3.1.1. Доктрина Путіна та міжнародне право 345

3.1.2. Агресія Росії проти України — не тільки зухвалий виклик світовій спільноті 355

3.1.3. Концепція докорінної зміни обставин у сучасному міжнародному праві та її довільне тлумачення Російською Федерацією 470

3.1.4. Відсутність підстав для застосування Росією доктрини «R2P» («зобов'язання щодо захисту») до подій у Криму та на Донбасі ... 497

Підрозділ 3.2. **Окупація та анексія Криму Російською Федерацією 513**

3.2.1. Референдум в Автономній Республіці Крим 2014 року (міжнародно-правовий аспект) 515

3.2.2. Порівняльна характеристика випадків Косово та Криму: міжнародно-правовий аналіз 531

3.2.3. Характеристика «референдумів» та «опитувань», проведених на сході України та в Автономній Республіці Крим у березні — травні 2014 року 543

3.2.4. Крим: чи застосовується міжнародне право військової окупації до анексованої території? 550

3.2.5. Проблема прав корінних народів України в умовах революції гідності та іноземної окупації 561

3.2.6. Питання громадянства та статусу місцевого населення у зв'язку з російською окупацією Автономної Республіки Крим .. 590

3.2.7. Російська агресія проти України: питання права власності на окупованій території Криму та відшкодування збитків 598

3.2.8. Правовий режим публічної власності на окупованих територіях України (на прикладі морегосподарського комплексу) 604

3.2.9. Екологічні наслідки анексії Криму з позиції міжнародного права навколишнього середовища 629

Підрозділ 3.3. **Правова оцінка сепаратистських утворень «ДНР» та «ЛНР» на сході України 641**

3.3.1. Сепаратистські утворення як загроза суверенітету і територіальній цілісності України 643

3.3.2. Політико-правові та історичні аспекти існування Донецької та Луганської областей у складі України 668

3.3.3. Проголошення «ДНР» і «ЛНР» і право народів на самовизначення: ілюзорний суверенітет чи суверенітет ілюзій 673

3.3.4 Оцінка відповідності призначення, організації та порядку проведення «референдумів» 11 травня 2014 року нормам міжнародного права та українського законодавства 706

3.3.5. Статус сепаратистських утворень «ДНР» і «ЛНР» у міжнародних відносинах і міжнародному праві 722

Підрозділ 3.4. **Події на сході України: Російська Федерація як держава-агресор і держава-експортер тероризму 733**

3.4.1. Правова оцінка фактів порушення режиму українсько-російського кордону на сході України з території РФ 735

3.4.2. Міжнародно-правові оцінки фінансування, підтримки сепаратистів, засилання іноземних найманців на територію східних областей України з боку РФ. Перспективи визначення Росії як держави — експортера тероризму 749

3.4.3. Міжнародно-правові оцінки намагань екстериторіального застосування російського кримінального закону за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни в Україні 762

Підрозділ 3.5. **Гуманітарні аспекти антитерористичної операції на сході України 777**

3.5.1. Взаємодія міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини під час Антитерористичної операції у східних регіонах України 779

3.5.2. Діяльність міжнародних організацій в Україні з надання допомоги населенню в умовах антитерористичної операції 802

3.5.3. Захист культурних цінностей під час збройного конфлікту на Сході України 815

3.5.4. Поняття внутрішньо переміщених осіб у міжнародному праві та їхня поява в Україні (в контексті порушення територіальної цілісності України та дій озброєних груп на сході України) 823

Підрозділ 3.6. **Інформаційна війна Російської Федерації проти України: юридичний аналіз необхідності зміни підходів до інформаційної безпеки держави 835**

3.6.1. Виклики національній безпеці за доби глобального інформаційного суспільства 837

3.6.2. Державний суверенітет в інформаційній сфері: концептуальні засади 839

3.6.3. Державний суверенітет і захист інформаційної безпеки в умовах глобального інформаційного суспільства 843

3.6.4. Інформаційна агресія Росії проти України: кваліфікація за міжнародним правом 851

3.6.5. Інформаційний спротив російській агресії: міжнародно-правові рамки 855

3.6.6. Інформаційна безпека — справа всього Українського народу 859

3.6.7. Інформаційна війна Російської Федерації проти України: оцінка міжнародного співтовариства 863

Підрозділ 3.7. **Міжнародно-правова відповідальність Російської Федерації як держави-агресора проти України 873**

3.7.1. Збройна агресія Росії проти України: реалії та правова модель відповідальності держави-агресора 875

3.7.2. Міжнародно-правова відповідальність Росії за терористичну війну проти України на Сході 891

3.7.3. Обґрунтування підстав міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за агресію 896

3.7.4. Політичні підстави та міжнародно-правові проблеми постійного членства Російської Федерації в Раді Безпеки ООН ... 908

3.7.5. Відсутність правових підстав для членства Російської Федерації в ООН 932

3.7.6. Наслідки агресії РФ проти України для світопорядку та системи сучасного міжнародного права 938

Післямова 942

Хронологія української Революції гідності 944

Хронологія війни в Україні 982

Передн є слово

Останні українські події стали знаковими та поворотними не лише для самої України, але і для всієї Європи і, в тій чи іншій мірі, для всього міжнародного співтовариства в цілому. І якщо для нашої держави вони ознаменували остаточний вибір європейського, демократичного шляху розвитку і розбудови такої моделі суспільних відносин, в якій права і свободи людини та громадянина займають визначальне місце, то на глобальному рівні вони вкотре підняли ряд складних питань: необхідність реформування підходів до колективної безпеки, неможливість протиставлення інтересів будь-якої держави ключовим засадам міжнародних відносин, над виробленням яких довгий час працювало міжнародне співтовариство і які покликані гарантувати мир і стабільність.

В той же час, події в Україні вкотре продемонстрували важливу роль міжнародного права як регулятора міжнародних відносин. Саме ставлення тієї чи іншої держави до міжнародного права стало тим індикатором, що вказує на відповідальні та послідовні дії того чи іншого суб'єкту, чи навпаки на їхню деструктивність та спрямованість на ескалацію певної ситуації.

Саме на аналіз подій в Україні з точки зору міжнародного права спрямована колективна монографія «Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право». Монографія доводить, що міжнародне право не лише не втратило своїх значення та важливості, але і залишається чи не єдиним регулятором, що забезпечує співіснування держав, які часто будують свою політику на діаметрально протилежних цінностях та засадах. У монографії дається характеристика всім визначальним подіям, які останнім часом мали місце в Україні: від ***Революції гідності*** і до ***агресії Російської Федерації*** проти України. Основна робота над монографією була завершена в липні 2014 року, тому, за невеликим винятком, міжнародно-правовий аналіз окреслених подій надається, виходячи з фактичної ситуації, яка на той момент існувала в Україні.

За умов агресії проти України, особливо важливою стала консолідація українських юристів навколо єдиної ідеї, що і ставила собі за мету Українська асоціація міжнародного права, ініціюючи підготовку монографії. Адже, зважаючи на те, що міжнародне право надає Україні широкі можливості для захисту власних національних інтересів, вкрай необхідним є ґрунтовне та різнобічне дослідження юристів-міжнародників щодо останніх подій, і таке дослідження

має не лише високу цінність на теоретичному рівні, але й практичну важливість, адже може слугувати орієнтиром для дій України на міжнародній арені.

У роботі над монографією взяли участь чотири покоління юристів-міжнародників, які надали глибокий аналіз подій в Україні з точки зору міжнародного права. Монографія поєднує як політично-правову оцінку поточних подій, так і ґрунтовні теоретичні дослідження засадничих міжнародно-правових явищ.

Революція гідності стала наслідком не лише відмови тогочасної української влади від декларованого європейського вектору розвитку, але і нехтування правами та свободами людини і громадяни, перш за все — правом на мирні збори, мітинги, демонстрації. В той же час, особливе місце в сучасному міжнародному праві відведено праву народу на повстання, яке є невід'ємним і таким, що не може бути обмеженим. А. Л. Федорова та О. М. Лисенко в монографії слушно підсумовують, *що українське суспільство, реалізуючи право на мирні зібрання та гинучи за свої свободи та права, довело усвідомлення українцями сутності свободи мирних зібрань та можливості за допомогою реалізації цього права протистояти навіть авторитарній владі, відстоювати можливість вільно розвиватися.*

Очевидно, що ***закони, ухвалені українським парламентом 16 січня 2014 року,*** не відповідають не лише основним критеріям легітимності в сучасному міжнародному праві, але і засадам моральності та здорового глузду. Таким чином, як не парадоксально, правові норми, які повинні відображати справедливість, перетворились на інструменти переслідування громадян і стали однією з причин загострення внутрішньополітичної кризи. На жаль, ухвалені в подальшому Верховною Радою України ***«закони про амністію»*** мали скоріше політичну, ніж правову природу і були спрямовані на створення передумов для збереження режиму януковича.

Перемога Майдану не лише довела здатність українського народу самостійно обирати шлях розвитку власної держави і захищати власні переконання та погляди, вона досить гостро поставила питання про ***покарання винних у страшних злочинах***, скоєних проти активістів Майдану. У монографії детально розглядається теза про невідворотність такого покарання, досліджуються як національно-правові, так і міжнародні елементи даного процесу. М. М. Антонович визначила, що *нова влада зобов'язана виконати обов'язок покарання за грубі порушення прав людини попереднім режимом. До відповідальності мають бути притягнуті як ті державні службовці, незалежно від займаної посади, які планували злочинні дії, віддавали злочинні накази, так і виконавці цих злочинів.* В той же час, підкреслюється необхідність створення такої національної судової системи, за якої справедливе покарання за злочини проти людяності не викликало б жодних сумнівів, *адже остаточне виконання обов'язку покарання за злочини проти людяності покладається на національні суди, і лише справедливий судовий розгляд вчинених злочинів проти активістів Май-*

дану українськими судами стане запорукою того, що такі злочини більше не повторяться.

Майдан досить суттєво завдячує своєю перемогою здатності українців до самоорганізації, ефективності взаємодопомоги та волонтерським рухам. Саме тому одним з феноменів Революції гідності стало прагнення Майдану відбудувати нову систему взаємодії суспільства і влади, що втілилось у вимогу децентралізації. Зокрема, Баймуратов М. О. та Сліденко І. Д. підкреслюють, що *основними перевагами здійснення децентралізації публічної влади є: прозорість і спрощення процесу прийняття рішень; розмежування повноважень між органами публічної державної та публічної самоврядної (муніципальної) влади, а також між різними рівнями місцевого самоврядування; покращення якості розгляду звернень громадян до органів влади та місцевого самоврядування; сприяння розвитку місцевих (локальних) економік та стратегічному плануванню; більш цілеспрямоване та адресне використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби та ін.*

Окремим аспектом є законність та легітимність нової української влади, яка була сформована після ганебної втечі януковича та ухвалення українським парламентом постанови про його самоусунення. Російська Федерація обрала шлях невизнання нового українського уряду, хоча така позиція не може бути пояснена ані теоретичними підходами до проблеми визнання урядів, ані історичними прикладами реалізації інституту визнання. Закріплення та остаточна легітимізація нової української влади відбулися у вигляді успішного проведення президентських виборів. Як слушно зазначив М. В. Охендовський, *позачергові вибори Президента України відбулися завдяки кожному з 18 мільйонів наших виборців, які взяли участь у голосуванні. Їх результатом стало те, що держава отримала легітимно обраного Главу. І цей беззаперечний факт не може ставити під сумнів ніхто у світі.*

В питанні законності та легітимності нової української влади важливе місце має той факт, що саме янукович порушив Угоду від 21 лютого, не виконавши її положень, не підписавши ухвалених парламентом законодавчих актів і здійснивши втечу з України. Будь-які аргументи про те, що постанова про самоусунення, ухвалена Верховною Радою України, не створює правового підґрунтя для законного формування нової влади, не відповідають дійсності, зважаючи на те, що Конституція просто не може передбачити всіх можливих практичних випадків і не повинна врегульовувати всі можливі суспільні відносини. Адже справді неможливо було навіть уявити, що президент не лише буде причетний до масових порушень прав людини, але і, знехтувавши своїми обов'язками перед власним народом, полишить державу, створивши тим самим загрозу для національних інтересів та безпеки. Більш того, в умовах, коли порушується територіальна цілісність України, янукович продовжує перебувати на території держави, яка такі порушення і здійснює. Конституція встановлює основи державного ладу та основні принципи співіснування та взаємодії суспільства, ви-

значаючи, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Саме тому, рішення Верховної Ради України, яке відповідає волі народу і відповідає потребам захисту української державності, однозначно створює основу для законного і легітимного формування нової влади в Україні, а будь-які інші дії українського парламенту, навпаки, могли б бути розцінені як такі, що направлені проти національних інтересів України. Важливим аргументом на користь легітимності нової влади є те, що Верховна Рада України є законно обраною, а вибори до українського парламенту були визнані міжнародним співтовариством, включно з Російською Федерацією. Тому немає жодних підстав для того, щоб ставити під сумнів рішення Верховної Ради України.

Повертаючись до тези про те, що народ є єдиним джерелом влади, слід відзначити, що події української Революції гідності мали своїм наслідком законну трансформацію владної системи в Україні, яка повністю кореспондувала прагненням саме українського суспільства. Будь-які спроби пояснити виникнення феномену Майдану іноземним впливом не відповідають дійсності і слугують інструментами проросійської пропаганди, адже саме українці стали ініціаторами докорінних суспільних змін, і саме українці власними силами та ціною героїчних зусиль втілили ці зміни у життя. Слід відзначити, що на певних етапах Революції гідності українці, можливо, і прагнули б отримати суттєвішу підтримку чи допомогу Заходу, втім західні держави залишились відданими принципу невтручання у внутрішні справи і зайняли досить виважену і стриману позицію.

На жаль, втілення здобутків українського народу, які ознаменувались перемогою Революції гідності, було дещо сповільнене ***через агресію Російської Федерації проти України***, яка розпочалась з окупації Криму і продовжилась в діях Росії щодо дестабілізації ситуації на сході України. Беззаперечним є той факт, що і незаконна анексія Криму, і сприяння терористам та сепаратистам на сході України є саме проявами збройної агресії Росії, а будь-які спроби пояснювати зазначені події правом на самовизначення чи проявами власне українського конфлікту є нічим іншим, як свідомою спробою уникнути відповідальності, передбаченої міжнародним правом. У монографії висвітлюються недолугі спроби Російської Федерації обґрунтувати відповідність власних дій нормам і принципам міжнародного права, коли окупація території незалежної держави пояснюється «правом на самовизначення», а агресія — існуванням «внутрішнього протистояння» чи «захистом» прав людини. О. В. Задорожній з цього приводу підкреслив, що *дії РФ … є порушенням норм міжнародного права, і не можуть бути виправданими заявами про так званий «захист прав людини» чи «право на самовизначення»*. На жаль, Російська Федерація обрала шлях постійної підміни понять, коли під виглядом ідеї про гуманітарну допомогу мова йде про повномасштабне входження російських військ на територію України; коли «екстериторіальність» російського кримінального законодавства, яка начебто має на меті сприяння законності, направлена на те, щоб чинити тиск на

українських бійців АТО; коли агресію проти суверенної держави намагаються висвітлити як прояви внутрішнього протистояння, ігноруючи численні прояви інформаційної війни, фінансової та матеріальної підтримки Росією сепаратистів та терористів на Сході України, порушення українського кордону російською військовою технікою тощо.

Важливим є питання впливу міжнародної підтримки на перебіг подій в Україні, адже переважна більшість міжнародного співтовариства та всі значущі міжнародні інституції виступили проти порушень злочинним режимом януковича прав і свобод українського народу, масових переслідувань та вбивств, а потім — і на захист територіальної цілісності України. Більш того, міжнародна ад'юдикація може і повинна бути використана для захисту національних інтересів України. Слід відзначити, що підтримка міжнародного співтовариства є обов'язковим складником майбутнього успіху України в боротьбі за власну державність та територіальну цілісність, хоча українське суспільство й усвідомлює, що переважну більшість зусиль доведеться докласти самим українцям. В той же час, запровадження санкцій та контрзаходів проти Росії іншими державами, навіть за умов негативних економічних наслідків для них самих, свідчить про єдність світової спільноти перед загрозою миру і стабільності та про відданість демократичним цінностям. Саме тому, затягування процесу введення санкцій чи надмірна обережність в їхньому запровадженні є неприйнятними.

Як слушно зазначає В. Г. Буткевич, *спроби знехтувати принципами і нормами, які виробило співтовариство чи окрема в демократичному плані більш передова організація держав, для міждержавних відносин явище не нове.* В той же час, неспростовною є теза про те, що будь-які подібні спроби прямо і невідворотно пов'язані з відповідальністю, будуть зупинені міжнародним співтовариством, яке сьогодні перебуває на принципово новому етапі розвитку. Загалом колективна монографія «Українська революція гідності, агресія РФ і міжнародне право» покликана ще раз засвідчити важливість міжнародного права, його значення для розвитку подій, що вже мали місце в ході української кризи і його потенційний вплив на майбутнє вирішення наявних проблем та відновлення миру і стабільності на європейському континенті, а отже й у світі в цілому.

Розділ І

Міжнародно-правова оцінка української Революції гідності

Підрозділ 1.1.

◆

Дотримання прав і свобод людини як основоположний обов'язок держави: міжнародно-правовий аналіз української Революції гідності

1.1.1. Право на мирні зібрання та обмеження його реалізації в Україні

«Ми не порушуємо закон, не робимо нічого поганого, кожен із нас має право на мирний протест!»

Ігор Чудовський
активіст Луганського Євромайдану[1]

Право на мирні зібрання є одним з універсально визнаних фундаментальних прав людини, яке проголошено у Загальній декларації прав людини (ст. 20), Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (ст. 21), Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ст. 11), Американській конвенції з прав людини (ст. 15), Африканській хартії прав людини та народів (ст. 11), Арабській хартії прав людини 2004 р. (ст. 24) та інших документах. Повага до свободи мирних зібрань з боку всіх державних органів та можливість реалізовувати зазначену свободу будь-яким групам суспільства має вагоме значення для становлення демократії, подальшого її забезпечення та зміцнення. Свобода мирних зібрань, як невіддільна складова частина демократичного суспільства, популярний та ефективний метод боротьби проти дій влади та її зазіхання на права людини є однією з важливих можливостей публічної реалізації права на свободу вираження поглядів та інших прав, спосіб привернення уваги громадськості, влади для осіб, що мають обмежений доступ до засобів масової інформації чи не мають такого взагалі.

Радою експертів Бюро демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ) Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) та Європейською комісією за демократію через право Ради Європи було розроблено Керівні принципи зі свободи мирних зібрань[2] (далі Керівні принципи), які містять основні вимоги та принципи регулювання права на мирні зібрання. До них належать принцип презумпції на користь проведення зібрань, принцип пропорційнос-

[1] Киркач Д. «Нас б'ють за наші гроші»//День// Електронний ресурс. Режим доступу: http://m.day.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/nas-byut-za-nashi-groshi

[2] Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені Радою експертів БДІПЛ ОБСЄ і Європейською комісією за демократію через право Ради Європи // Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true

Федорова Алла Леонідівна — доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Шевченка, к. ю. н.

Лисенко Олена Миколаївна — доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Шевченка, к.ю.н.

ті, принцип позитивних зобов'язань держави по сприянню мирним зібранням та їх захисту та ін. Документ встановлює межі обмеження свободи мирних зібрань, наголошуючи при цьому, що національне законодавство не повинно вводити додаткові підстави для обмеження (с. 16). Керівні принципи містять означення терміну «зібрання», яке підлягає правовому регулюванню — це умисна і тимчасова присутність в громадському місці групи осіб з метою вираження спільних інтересів. Захисту підлягають як статичні зібрання, так і рухливі, а також ті, що проходять на території державних чи приватних об'єктів, чи в приміщенні, захисту підлягають лише мирні зібрання — наголошується в документі[3] (с. 15, 37)

Для України забезпечення та захист свободи мирних зібрань набуло особливо важливого значення з моменту проголошення її незалежною демократичною правовою державою. Реалізація цієї свободи відображала настрої у суспільстві, була можливістю голосно заявити про проблеми, які замовчувалися, засобом мирним шляхом боротися та відстоювати свої права, вимагати від влади певних змін, нагадуючи про те, що саме народ є джерелом влади, який її обирає та змінює. Інтегруючись до європейського політико-правового простору, поділяючи європейські цінності демократії та захисту прав людини, українці неодноразово відстоювали свої інтереси шляхом мирних протестів, починаючи з 90-х років минулого століття. Можна навести сотні прикладів мирних зібрань з різних питань, серед яких резонансними, масштабними вважають протести шахтарів у 90-х роках, акцію «Україна без Кучми» у 2000–2001 рр., «Податковий майдан» 2010 р., мирну акцію проти вирубки дерев у Центральному парку Харкова 2010 р., акції протесту чорнобильців, афганців та інших категорій осіб, пільги яких підлягали скасуванню 2011 р. тощо. Однак, найвідомішим донедавна проявом реалізації сотнями тисяч українців свого права на мирні зібрання була помаранчева революція 2004 року, психологічним наслідком якої було чітке переконання громадян у можливості мирним шляхом зупинити свавілля влади та змінити її.

Невідчужуваний та непорушний характер права українців на мирні збори підтвердив Конституційний Суд України в рішенні від 19 квітня 2001 року[4], розтлумачивши статтю 39 Конституції України, що закріплює право на мирні зібрання.

Враховуючи тисячі мітингів, демонстрацій, акцій, пікетів, вуличних маніфестацій, які були проведені за часи незалежності нашої держави, їх кількість, як і кількість випадків втручання держави, не були однаковими у різні роки. Рівень забезпечення реалізації цього права був достатньо циклічним та

---

[3] Там само, п. 1.2, 1.3., 25

[4] Рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19.04.2001 № 4-рп/2001. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710–01

залежав від рівня демократії в Україні, погіршення якого викликало посилення протестного руху українців.

За останні роки, починаючи з 2009 р. кількість протестів зростала у геометричній прогресії, як і кількість їх заборон. Зміну ставлення влади до реалізації громадянами свого права на мирні зібрання та ситуацію, яка склалася у грудні 2013 року в Україні, необхідно аналізувати починаючи задовго до Майдану та Революції гідності.

У 2005 році вперше за тривалий період правозахисники відмічали позитивну тенденцію стосовно рішень судів у сфері свободи зібрань, яка намітилася з кінця 2004 року. Суди першої інстанції, включаючи ті, які раніше забороняли мітинги, почали виносити рішення ґрунтуючись на конституційних засадах і відмовляти органам місцевої влади у задоволенні заяв про заборону мітингів. І хоча все ж траплялися випадки порушення свободи мирних зібрань та непропорційного застосуванням сили, неправомірного затримання мітингувальників, у кінці 2006 року наочною була позитивна тенденція зміни ставлення представників міліції до питань свободи зібрань в Україні у зв'язку, зокрема, із створенням громадських рад з питань прав людини як при МВС України, так і при місцевих управліннях внутрішніх справ; у 2007 році всі організації, які здійснювали моніторинг свободи мирних зібрань, констатували кардинальну зміну ситуації[5]: зменшення кількості мітингів та зборів, а також відсутність випадків розгону демонстрацій.

В цілому, незважаючи на окремі порушення права на мирні зібрання у 2005–2009 рр., спостерігався значний прогрес у дотриманні прав людини та активне запровадження європейського досвіду забезпечення права на збори, мітинги, демонстрації, переорієнтація органів влади та місцевого самоврядування на забезпечення мирних зібрань, а не на їх заборону.

Проте, після президентських виборів 2010 року ситуація зі свободою мирних зібрань докорінним чином змінилася та почала швидко загострюватися, з кінця 2010 року тенденції порушення свободи мирних зібрань та свободи слова стали набувати катастрофічних обертів[6].

Статистична інформація вже за першу половину 2010 року наочно підтверджувала погіршення ситуації. Тільки за перші п'ять місяців 2010 року було проведено понад 180 тисяч заходів у порівнянні з близько 150 тисячами щорічно у 2008 та 2009 роках. Всього за 2010 рік за інформацією МВС відбулося

[5] Права людини в Україні — 2007. Доповіді правозахисних організацій. Пункт 9. Свобода мирних зібрань// Щорічні доповіді про права людини Української Гельсинської спілки з прав людини.. Електронний ресурс. Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1.4

[6] Report to the UN Universal Periodic Review . Fourteenth session of the UN Human Rights Council on Universal Periodic Review 2nd cycle 2012 //Coalition of non-governmental organizations: All-Ukrainian Association of non-governmental organizations «Ukrainian Helsinki Human Rights Union», Association of Ukrainian Monitors of Human Rights Observance in the Law-Enforcement Operation Ukraine, Non-governmental organization «Legal Analysis and Strategies Institute», Centre for Legal and Political Studies «CIM», § 1–2

понад 260 тисяч заходів, що майже удвічі перевищує загальну кількість у попередні роки. Зростала й кількість учасників[7]. Подальше зростання кількості мирних заходів та акцій було в Україні практично неможливим, адже судові заборони на їх проведення поступово набували масового характеру. Рішення судів першої інстанції стосовно заборон проведення мирних зібрань підтверджувалися апеляційними інстанціями. Так, у Донецькій, Запорізькій, Київській, Львівській, Одеській, Полтавській, Сумській, Тернопільській, Харківській та Черкаській областях суди у 2010 р. задовольнили всі позови органів влади з вимогою заборонити мирні зібрання. В свою чергу сподівань на вищі суди взагалі не залишалося: Вищий адміністративний суд України у 2011 році не ухвалив жодного рішення, яке було б сприятливим для організаторів мирних зібрань. Наступні роки кількість мітингів кардинально не збільшувалася внаслідок зростання кількості їх судових заборон, що свідчило про протидію судами протестним проявам в Україні. Суди використовували тільки один метод обмеження права на мирні зібрання — заборону їх проведення, не розглядаючи інші методи, такі як перенесення, зміна часу, місця проведення.

Підставами, які застосовували судді для обмеження свободи мирних зібрань, були недотримання терміну попередження, неприйнятність місця проведення заходу, можливість ускладнення руху транспорту в місцях запланованих акцій, і, навіть, несприятливі погодні умови, епідемія грипу, неможливість органів внутрішніх справ забезпечити безпеку громадського порядку тощо. Остання підстава прямо суперечить позитивним зобов'язанням держави, що випливають зі змісту права на мирні зібрання та становлять обов'язок забезпечити безпеку осіб, що беруть участь у відповідних заходах.

Незважаючи на конституційні норми і рішення Конституційного суду України від 19 квітня 2001, де зазначається, що порядок проведення мирних заходів та протестів має регулюватись законодавчим шляхом, поширення набула практика видання місцевою владою актів, які регулювали порядок проведення відповідних акцій, звужуючи при цьому зміст права на мирні зібрання. Тим не менш саме на ці акти, а не норми Конституції, які мають вищу юридичну силу, посилалися судді при винесені рішень. В якості прикладів можна назвати постанову Окружного адміністративного суду м. Києва № 35484932 від 21.11.2013, ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду № 31971155 від 14.05.2013, ухвалу Вищого адміністративного суду № 29023687 від 23.01.2014.

Існує також практика встановлення заборони проведення зібрань через можливі загрози для здоров'я населення. Наприклад, постанова Харківського окружного адміністративного суду № 35468521 від 25 листопада 2013 р., в якій суд звернув увагу сторін що «розпорядженням Харківського міського голови від 22.11.2013 р. за № 76/1 про призупинення масових заходів у м. Харко-

[7] Там само

ві з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб ... було призупинено проведення на території м. Харкова масових заходів з 22 листопада 2013 року до окремого розпорядження». Одеський окружний адміністративний суд постановою № 31091091 від 28 березня 2013 р. заборонив проводити мирні зібрання на значній території міста Одеси, оскільки побачив небезпеку у їх проведенні, оскільки місця «не облаштовані спеціальними санітарно-побутовими об'єктами» становлять загрозу у проведенні акції, так як це «може створити реальні шкідливі наслідки як для громадян, що мешкають або працюють поблизу, загального санітарного стану міста, так і для здоров'я самих учасників акції»[8].

Суди забороняли також проведення мирних заходів у випадках подання заявок декількома організаціями на один час в одному місці, найчастіше у випадку бажання провести так звані контрдемонстрації, а також коли заплановане зібрання збігалось у часі та місці з офіційними, розважальними, чи іншими заходами (постанова окружного адміністративного суду м. Києва № 124703183 від 5 жовтня 2010 р., постанова Полтавського окружного адміністративного суду № 17873555 від 12 серпня 2011 р., постанова Тернопільського окружного адміністративного суду № 31217825 від 16.05.2013, ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду № 33637674 від 05.09.2013, ухвала Вищого адміністративного суду України № 35635958 від 20.11.2013). Відповідно до Керівних принципів проведення контрдемонстрації не може бути підставою для заборони проведення мирного зібрання, оскільки «контрдемонстрація є однією з форм одночасних зборів. Його учасники хочуть висловити свою незгоду з поглядами, висловленими в ході інших зборів»[9]. Загроза виникнення сутичок між учасниками контрдемонстрацій не може бути підставою для їх проведення, адже саме для цього до органів влади подається завчасне повідомлення, щоб вони мали можливість підготуватись та забезпечити громадський порядок.

Не менш поширеною підставою для ухвалення рішення судовими органами по забороні проведення мирних зібрань, є неналежне місце проведення. Причому, часто такі заборони встановлювались на тривалий період часу і носили превентивний характер (постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим № 25738614 від 2 серпня 2012 р., постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 35585242 від 28.11.2013, ухвала Київського апеляційного адміністративного суду № 36949796 від 23.01.2014, ухвала Вищого адміністративного суду № 29054440 від 24.01.2013). Звичайно,

---

[8] Свобода мирних зібрань у практиці адміністративних судів: аналітичний огляд судової практики за 2010–12014 роки // Електронний ресурс. Режим доступу: http://piket.helsinki.org.ua/files/docs/1399375699.pdf — с. 18.

[9] Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені Радою експертів БДІПЛ ОБСЄ і Європейською комісією за демократію через право Ради Європи. С. 20 // Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true

в окремих випадках такого роду обмеження можуть встановлюватись, зокрема, з приводу використання в певних місцях та в певний час звукових та світлових приладів. І якщо все ж таки виникає необхідність у перенесенні місця проведення зібрання, то це потрібно робити таким чином, щоб не втратилось призначення цього права — щоб воно проводилось в зоні видимості та чутності адресата і дало можливість людям донести свою позицію громадськості та владі.

В цілому, 2011–2013 рр. та перші місяці 2014 року характеризуються втручанням органів внутрішніх справ з метою перешкоджання участі в мирних зібраннях, наданням переваги одній із сторін під час їх проведення, безпідставним припиненням мирних зібрань, протиправною бездіяльністю працівників міліції під час сутичок, що виникали між опонентами, надмірним застосуванням сили і спеціальних засобів проти учасників мирних акцій, погрозами та переслідуванням активістів та учасників акцій, затриманням учасників мирних зібрань, в тому числі, масовим притягненням їх без жодних пояснень до адміністративної відповідальності за злісну непокору законній вимозі працівників міліції, забороною перевізникам відправляти транспорт до столиці тощо. Крім того, загальна судова заборона проведення акцій, зборів, мітингів та будь-яких мирних зібрань перевищувала 90%.[10]

Безумовно, міжнародні договори та національне законодавство передбачають можливість обмеження свободи мирних зібрань, чітко регламентуючи підстави відповідних обмежень. Згідно з Конституцією України обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Окрім положення про обмеження та закріплення права на мирні зібрання 39 стаття Конституції України містить положення й про завчасне попередження органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення заходів. Водночас, спеціального профільного закону щодо мирних зібрань та порядку їх проведення не прийнято, хоча такі рекомендації надавалися Радою Європи та іншими міжнародними інституціями.

Таким чином, свободу мирних зібрань в Україні регламентують Конституція України, Кодекси про адміністративні правопорушення, адміністративне судочинство та Кримінальний кодекс. Однак, жоден з зазначених документів не надає тлумачення поняття «завчасне попередження», що опосередковано відкривало можливість зловживання суддями вільним розумінням «завчасності» та встановленням заборони акцій через недотримання строків та порядку попередження. Українські суди часто використовували Указ 1988 року Прези-

[10] Громадські організації стверджують — свобода мирних зібрань в Україні під загрозою зникнення. Електронний ресурс. Режим доступу: http://helsinki.org.ua/index.php?id=1359464718

дії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» та Указ Президії ВР СРСР «Про відповідальність за порушення встановленого порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій», в яких міститься норма про попередження про проведення мирних зібрань за 10 днів[11]. Цей документ прямо встановлював дозвільний характер заходів, а не попереджувальний, повідомний як випливає зі статті 39 Конституції. У цьому контексті окремої уваги заслуговує рішення Конституційного суду України від 19 квітня 2001 року, яке вже згадувалося вище та в якому Суд чітко зазначив, що визначення строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування з урахуванням особливостей мирних зібрань, їх форм, масовості, місця і часу проведення тощо є предметом законодавчого регулювання, однак, строки мають бути розумні. Вони не повинні обмежувати передбачене статтею 39 Конституції України право громадян, а мають служити його гарантією і водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей[12].

Втім, із рішення Конституційного суду України, прямо не випливає невідповідність Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 року Конституції України, оскільки прямого звернення до Конституційного суду з цього питання не було. Тому непоодинокими були випадки посилання на зазначені документи вітчизняними суддями з визначенням, що, навпаки, зазначений Указ, згідно з Постановою Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року є чинним в частині, що не суперечить Конституції України. Причому, значна кількість суддів вважала що суперечності немає саме у частині розумних строків завчасного сповіщення органів влади про проведення мирних зібрань, що надає підстави для його застосування. Водночас, у матеріалах Вищого адміністративного суду України 2012 року щодо вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства та під час розгляду та вирішення впродовж 2010–2011 років справ стосовно реалізації права на мирні зібрання такий підхід прямо було визнано помилковим, суди продовжували ганебну практику.

---

[11] Зазначений Указ застосовували суди всіх рівнів, включаючи Вищий адміністративний суд України. Зокрема, у рішенні від 24 жовтня 2012 року Вищий адміністративний суд посилався на п.2 зазначеного Указу.

[12] Рішення Конституційного Суду України у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19.04.2001 № 4-рп/2001. Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v004p710–01

В якості прикладів можна навести постанову Одеського окружного адміністративного суду № 17889562 від 1 вересня 2011 р., ухвалу Київського апеляційного адміністративного суду № 24356458 від 17 квітня 2012 р., постанову Запорізького окружного адміністративного суду № 31284280 від 17 травня 2013 р., ухвалу Вищого адміністративного суду № 32301002 від 3 липня 2013 р. Така позиція українських суддів порушує не тільки конституційні норми, а й не відповідає міжнародним стандартам — презумпції на користь проведення мирних зібрань, сформульованій в Керівних принципах зі свободи мирних зібрань, а також ряду інших положень, зафіксованих у цих принципах та суперечить практиці Європейського суду з прав людини. Більше того, були намагання суддів маніпулювати рішеннями Європейського суду з прав людини, спотворюючи їх зміст. Зокрема, у декількох судових рішеннях українські судді посилалися на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Букта та інші проти Угорщини»[13]. В рішеннях українських судів визначалося, що «Європейський суд з прав людини у своєму рішенні від 17.07.07р. у справі «Букта та інші проти Угорщини» відобразив позицію про необхідність завчасного повідомлення стосовно проведення масових заходів з метою координації діяльності поліції з іншими державними органами, перерозподілу поліцією своїх ресурсів, забезпечення наявності пожежних команд, звільнення території від транспортних засобів».[14] Однак, Європейський суд доходить у зазначеному рішення прямо протилежного висновку, підкреслюючи, що в окремих випадках, неотримання дозволу чи порушення строків попередження може бути виправданими, коли демонстрації є швидкою реакцією на політичні події; припинення таких мирних зібрань виключно на підставі відсутності необхідного попередньо повідомлення без будь-яких протиправних дій з боку учасників є непропорційним обмеженням свободи мирних зібрань. Крім того, Європейський суд наголошував, що незначний неспокій завжди відбувається при організації зібрань у громадських місцях, однак, там, де демонстранти не беруть участь в актах насилля, державним органам важливо продемонструвати певний рівень толерантності по відношенню до мирних зібрань з тим, щоб свобода мирних зібрань, гарантована статтею 11 Конвенції з прав людини не була позбавлена свого змісту[15]. Таким чином, міжнародне право виходить з того, що в багатьох випадках взагалі немає нагальної необхідності у поданні повідомлення, наприклад, коли зібрання є мало чисельним, або є спонтанним. Попереднє повідомлення необхідно лише для надання можливості органам влади створити сприятливі умови для реалізації цього права.

Відсутність чіткої законодавчої бази з питань строків попередження про мирні зібрання та демонстрації в Україні було підтверджено у рішеннях Євро-

[13] Bukta and Others v. Hungary, рішення від 17 липня 2007р.

[14] Зокрема, рішення Львівського апеляційного адміністративного суду від 12 липня 2012 р. № 25318533

[15] П. 37 Bukta and Others v. Hungary, рішення від 17 липня 2007р.

пейського суду з прав людини у справах «Веренцов проти України»[16] від 11 квітня 2013 року та «Шмушкович проти України» від 14 листопада 2013 року[17]. Організаторів пікету у Львові Олексія Вєренцова та Ігоря Танячкевича було затримано міліцією, доставлено до суду та засуджено до трьох діб адміністративного арешту за злісну непокору законному розпорядженню міліції та порушення порядку організації мирного зібрання (статті 185 та 185–1 Кодексу про адміністративні правопорушення), при цьому порушень громадського порядку зафіксовано не було, що підтверджується численними відеозаписами події[18]. В результаті розгляду Європейським судом з прав людини справи «Веренцов проти України» застосування адміністративного арешту відповідно до статті 185–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення за несвоєчасне попередження (за 2 дні замість 10) про малолюдний пікет було визнано неправомірним з точки зору ст. 11 Європейської конвенції про захист прав людини.

Взагалі, ситуація у справі Веренцова була типовою та поширеною в Україні з точки зору неправомірного втручання міліції у ситуаціях, коли жодного порушення громадського порядку зафіксовано не було. Так, у 2010 році у ході резонансної акції проти вирубки дерев у Харкові міліцією було затримано кілька десятків учасників, більшість з яких згодом засуджені за злісну непокору законному розпорядженню працівника міліції, кілька осіб отримали покарання у вигляді арешту. Однак, всі обставини свідчили про те, що фактично вони були покарані за участь у мирній акції для висловлювання протесту проти дій місцевої влади, а поняття злісна непокора законним вимогами працівника міліції є вкрай невизначеним, що створювало можливість використання владою таких звинувачень для перешкоджання мирній реалізації конституційних прав осіб[19]. Ув'язнених у цих справах було оголошено Міжнародною амністією в'язнями сумління. За всю історію незалежності України відома організація робила таке оголошення тільки один раз у кінці 2004 року стосовно шістьох засуджених у зв'язку із реалізацією права на мирний протест під час вимоги оприлюднення результатів виборів президента України на одній з виборчих дільниць Сумщини. Негативна реакція та засудження застосування сили, переслідувань активістів висловлювалися міжнародної спільнотою, зокрема, Радою Європи.

У рішенні справи Веренцова Суд посилався на висновок Венеціанської комісії тлумачення Керівних принципів ОБСЄ/БДІПЛ стосовно розробки зако-

---

[16] Vyerentsov v. Ukraine, рішення від 11 квітня 2013

[17] Shmushkovych v. Ukraine рішення від 14 листопаду 2013

[18] П. 46 Доповідь коаліції «Громадянські та політичні права»// Доповідь, представлена Україною до Універсального періодичного огляду Організації Об'єднаних Націй. Чотирнадцята сесія Ради з прав людини ООН з Універсального періодичного огляду (другий цикл). 2012 рік

[19] П. 45 Доповідь коаліції «Громадянські та політичні права»// Доповідь, представлена Україною до Універсального періодичного огляду Організації Об'єднаних Націй. Чотирнадцята сесія Ради з прав людини ООН з Універсального періодичного огляду (другий цикл). — 2012 рік

нів про свободу зібрань у розрізі регулювання громадських зібрань, включно з вимогою завчасного повідомлення про демонстрації у громадських місцях, в якому було підкреслено, що процедура завчасного повідомлення не повинна бути такою, що зводить нанівець наміри організаторів провести мирну демонстрацію, а отже, опосередковано обмежувати їхні права.

Незаконність застосування санкцій та обмеження реалізації свободи мирних зібрань згідно з Указом Президії Верховної Ради СРСР від 1988 року було повторно встановлено у рішенні у справі Шмушковича. Європейський суд зазначив, що застосування штрафних санкцій до заявника не за порушення порядку проведення пікету, а за порушення встановленого порядку його організації на підставі є незаконним втручанням в реалізацію свободи мирних зборів в Україні.

Рішення Європейського суду з прав людини є обов'язковими для сторін у справі згідно зі статтею 46 Європейської конвенції з прав людини, відповідно, є обов'язковими для України як учасниці Конвенції з 1997 року. Більш того, Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» 2006 року надає практиці Європейського суду з прав людини статус джерела права.

Ще катастрофічнішою ситуація з реалізацією права на мирні зібрання стала з ухваленням диктаторських, як їх назвали, законів 16 січня 2014 р. Цими законами вже на законодавчому рівні звужувався зміст права на мирні зібрання, ігноруючи при цьому конституційні норми та міжнародні стандарти. Так, зокрема, у десять разів підвищувався штраф (до 10 200 грн.) та запроваджувався адміністративний арешт за порушення *встановленого порядку* організації та проведення мирних зібрань, вводились суворі адміністративні стягнення (до 15 діб адміністративного арешту) за використання під час мирних зібрань та інших масових заходів масок, шоломів та інших засобів, що перешкоджають ідентифікації особи під час проведення мирних зібрань. Під кутом зору європейських стандартів автоматична заборона на носіння засобів, що перешкоджають ідентифікації особи, є непропорційним обмеженням дій учасників мирних зібрань. Такі дії не слід забороняти «до того часу, доки маска або костюм не використовується лише для запобігання ідентифікації особи, поведінка якої дає достатні причини для арешту і до тих пір, поки маска не створює явної і безпосередньої загрози невідворотної протиправної поведінки» — зазначається в. п. 98 Керівних принципів зі свободи мирних зібрань[20]. Такі ж санкції вводились за встановлення без дозволу МВС звукопідсилювальної апаратури під час мітингу. Запроваджено покарання за блокування будівель чи споруд, що забезпечують діяльність органів державної влади чи місцевого самовряду-

[20] Керівні принципи зі свободи мирних зібрань, розроблені Радою експертів БДІПЛ ОБСЄ і Європейською комісією за демократію через право Ради Європи // Електронний ресурс. Режим доступу: http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true

вання (ч. 2 ст. 341 Кримінального кодексу) — позбавлення волі до п'яти років; посилено відповідальність за захоплення державних або громадських будівель (ст. 341) — з 3 до 6 років позбавлення волі.

Прийняті зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення встановлювали відповідальність за рух у колоні з п'яти автомобілів — стягнення у вигляді оплатного вилучення транспортного засобу: «Здійснення особою, яка керує транспортним засобом, руху у колонах в складі більше ніж п'ять транспортних засобів без узгодження умов та порядку руху з відповідним підрозділом Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечує безпеку дорожнього руху, що спричинило створення перешкод для дорожнього руху, – тягнуть за собою накладення штрафу від сорока до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення права керування транспортними засобами на строк від одного до двох років з оплатним вилученням транспортного засобу у його власника чи без такого (ст. 122 КУАП). Це суперечить гарантіям захисту приватної власності, передбаченим ч. 5 ст. 41 Конституції.

Звичайно, зміст ухвалених законів викликав обурення світової преси та громадськості і Верховна Рада вимушена була скасувати більшість з них.

Окрім масових судових заборон щодо проведення мирних зібрань, обмеження права на мирні зібрання шляхом ухвалення законодавчих актів та застосування положень застарілих актів, які мали б бути визнані неконституційними, у зазначений період поширення набуло непропорційне застосування спеціальних підрозділів та засобів проти учасників мирних зібрань. За виключенням періоду перед Помаранчевою революцією та часів правління Януковича силовий розгін мирних протестів практично не використовувався. Можна навести приклади лише поодиноких випадків застосування сили проти мирних демонстрантів. Так, у Луганську у 1998 році, спецпідрозділи вперше жорстоко розігнали мирну акцію шахтарів проти невиплати їм понад дворічної заборгованості по заробітній платі із застосуванням гумових київ, сльозогінного та нервово-паралітичного газу, внаслідок чого десятки мітингувальників опинилися у лікарнях, а один на знак протесту здійснив самоспалення. Керівниками облдержадміністрації під час згаданих подій були відомі представники партії регіонів Олександр Єфремов і Віктор Тихонов.[21]

Найрезонанснішими стали застосування сили та розгони протестів українців у 2010 р. проти ухвалення Податкового кодексу, акцій чорнобильців та афганців у зв'язку з відміною пільг 2011 р. та Євромайдан, яка переросла у Революцію гідності 2013–2014 рр. І в 2010 р., і в 2013 р. влада із застосуванням сили розігнала мирні акції протесту, причому обидва рази із залученням комунального підприємства «Київблагоустрій». В 2010 силові заходи з розгону

[21] «Беркут» проти шахтарів. Самоспалення Олександра Міхалевича// Історична правда // Електронний ресурс. Режим доступу до тексту: http://www.istpravda.com.ua/digest/2013/12/14/140405/

мітингувальників було застосовано на виконання постанови Окружного адміністративного суду Києва про заборону проведення масових заходів у центрі столиці у період від 27 листопада до 3 грудня 2010 р. з посиланням на те, що на місці наметового містечка потрібно встановлювати новорічну ялинку. Та ж сама підстава — встановлення новорічної ялинки — була використана і для розгону Євромайдану у Києві. Особливо вразило громадськість неправомірне застосування сили — бійці «Беркута», витісняючи людей з площі застосовували вибухові пакети, били людей кийками, скидали людей на землю з постаменту монументу Незалежності та давили ногами, внаслідок чого було поранено багато мітингувальників, а також представників ЗМІ. Фото та відеозйомка кривавих подій 30 листопада 2013 р. облетіла весь світ. Багато зарубіжних політиків, правозахисних організацій висловили своє обурення діями української влади, тим не менш, фактично нікого так і не було притягнуто до відповідальності.

Після кривавих подій 30 листопада на запланований мітинг 1 грудня вийшло близько мільйона українців, події закінчилися сутичками на Банковій та жорстоким побиттям мітингарів. Найжорстокіші спроби силового розгону Майдану здійснювались 11 грудня 2013 року, 19 та 22 січня, 18–20 лютого 2014 року. 20 лютого 2014 року Верховна Рада України, зважаючи на численні факти вбивств, поранень та каліцтв людей, інших дій, які підпадають під ознаки злочинів проти людяності у ході масових акцій протесту протягом листопада 2013 — лютого 2014 року, прийняла Постанову «Про засудження застосування насильства, що призвело до загибелі людей», якою засудила усі вияви насильства, що призвели до загибелі, поранень та каліцтв людей, їх тортур і катування, що відносяться до категорії тяжких та особливо тяжких злочинів[22].

Особливе враження справило відео та свідчення козака й активного учасника Майдану Михайла Гаврилюка. 22 січня 2014 року на вулиці Грушевського в Києві бійці спецзагону внутрішніх військ на морозі –10 °С роздягли Михайла Гаврилюка до шкарпеток і оголеного піддавали тортурам та проводили з ним знущальну фотосесію. «Беркутівці кинули мене на землю і дуже довго били. Після цього вони почали мене роздягати. Роздягнувши догола, вони почали футболити мою голову, як м'яч. Весь цей час кожен з них фотографувався зі мною… Вони дали мені в руки «льодоруб» і змушували кричати: «Я люблю Беркут — але як я міг їм таке крикнути? Я цього не став робити», — розповідав активіст[23]. За фактом знущань над Михайлом Гаврилюком прокуратура м. Києва відкрила кримінальне провадження за статтею 365 Кримінального Кодексу України перевищення влади або службових повноважень, що супроводжувалося насильством, болісними і такими, що ображають особисту гідність по-

[22] Постанова Верховної Ради про засудження застосування насильства, що призвело до загибелі людей // Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/740–18

[23] З'явилось нове відео знущань «Беркута… над голим козаком Гаврилюком // Режим доступу: http://www.radiosvoboda.org/content/article/25243520.html

терпілого, діями. Крім того, згідно норм міжнародного кримінального права зазначені дії кваліфікуються як катування. Не дивлячись на це, маючи практично всі докази та імена винуватців — нікого так і не було притягнуто до відповідальності.

Протиправними також є використання водометів при мінусовій температурі, що за нормами міжнародного права так само прирівнюється до катувань. Більше того, в розпал акцій протесту Кабінет міністрів України 22 січня 2014 року прийняв постанову № 14 «Про внесення змін до пункту 16 «Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку»[24], якою дозволив використовувати водомети при мінусовій температурі. Застосування водометів під тиском при мінусовій температурі суперечить нормам міжнародного права, зокрема статтям 3, 32, 147, Женевської конвенції від 12 серпня 1949 року «Про захист цивільного населення під час війни»; Декларації про захист всіх осіб від катувань, та інших жорстоких, нелюдських, або таких що принижують гідність, видів поводження та покарання» від 9 грудня 1975 року та іншими міжнародним актами.

Є багато доказів, свідків, відомі імена осіб, які віддавали накази про застосування вогнепальної зброї. Так, міністр внутрішніх справ Віталій Захарченко підписав наказ про видачу працівникам правоохоронних органів вогнепальної зброї для застосування її проти народу України нібито для роботи Антитерористичного центру при Службі безпеки України. В результаті застосування вогнепальної зброї у Києві загинули десятки людей та сотні було поранено. Навіть у разі масових безпорядків не можна застосовувати вогнепальну зброю на знищення, це є прямим порушенням норм міжнародного права, Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, про що у своїй заяві зазначила Уповноважена з прав людини Валерія Лутківська[25].

Українці, та й увесь світ, обурені відкритим протиправним непропорційним застосуванням сили проти демонстрантів і безкарністю представників влади, причетних до цього.

У цьому контексті необхідно згадати рішення Великої палати Європейського суду з прав людини у справі Джуліані та Гаджио проти Італії[26] 2011р., яке стосувалося вбивства мітингувальника під час жорстоких зіткнень між активістами демонстрації антиглобалістів та представниками органів правопорядку. Розслідування було ініційовано негайно, кримінальні справи за підозрою у вбивстві демонстранта проти відповідних представників влади було

---

[24] Постанова Кабінету міністрів України від 22 січня 2014 № 14 «Про внесення змін до пункту 16 «Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку» // Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/14–2014-%D0%BF

[25] Омбудсман подтверждает, что Захарченко отдает преступные приказы // Украинская правда // Електронний ресурс. Режим доступу: http://ukr.pravda.com.ua/rus/news/2014/02/20/7015223/?attempt=1

[26] Giuliani and Gaggio v. Italy № 23458/02, 24 March 2011

відкрито впродовж 24 годин, проведено значну кількість експертиз, залучені експерти, свідки тощо. Європейський суд розглядаючи питання використання смертоносної сили, зазначав, що ніщо у Конвенції не забороняє носити зброю представникам правоохоронних органів, однак, застосування смертельної зброї проти демонстрантів взагалі вважається неправомірним. На жаль, Суд не аналізував це питання, вважаючи таку дискусію неістотною у світлі обставин справи, в якій смерть настала внаслідок раптового неочікуваного жорстокого нападу мітингувальників, який склав серйозну небезпеку для життя трьох поліцейських.

Тобто, по-перше, застосування смертельної зброї проти мирних мітингувальників має бути заборонено, по-друге, принцип пропорційності завжди буде мати вирішальне значення при будь-якому застосуванні зброї представниками держави, по-третє, держава зобов'язана негайно провести ефективне повне розслідування всіх обставин смерті та покарати винних.

Ці загальновідомі міжнародному праву положення становлять згідно Закону «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в Україні» джерело права в нашій державі. Однак, жорстокий кровавий розгін протестуючої проти припинення євроінтеграційного процесу молоді в самому центрі столиці, після якого десятки осіб постраждали, а деякі досі вважаються зниклими, викликав неочікувану режимом колишнього Президента реакцію українського суспільства. Наступного дня сотні тисяч українців вийшли відстоювати свої фундаментальні права людини, право на мирні зібрання, протести, право на людську гідність та на захист тих, кого було жорстоко побито 30 листопада. Численні провокації, погрози активістам, зникнення людей, вбивства мирних громадян, серед них лікарів, які допомагали виносити постраждалих з під обстрілу, відсутність жодного розслідування та відкритих кримінальних справ проти представників влади на відміну від сотень кримінальних справ проти мітингувальників та правозахисників, арешт та відправлення активістів у СІЗО, насильницьке вивезення представниками влади поранених, зокрема, тяжкопоранених із лікарень у невідомому напрямку та інші факти, численні докази яких мають правозахисні організації, свідчить про спробу не тільки повністю зганьбити право людини на мирні зібрання, але й про масові порушення більшості фундаментальних прав людини, без належного забезпечення яких правова демократична держава існувати не може.

Українська влада не готова була сприймати дане фундаментальне право нарівні з іншими фундаментальними правами, такими як право на життя, особисту недоторканість, свободу вираження поглядів, свободу думки, совісті та релігії. Про це свідчить, зокрема, той факт, що до цього часу право мирних зібрань не знайшло законодавчого регулювання, незважаючи на неодноразові зауваження міжнародних структур, а суди у переважній більшості випадків приймали рішення про заборону мирних зібрань, використову-

ючи найрізноманітніші підстави, не усвідомлюючи при цьому, що право на проведення мирних зборів, мітингів і демонстрацій є невіддільним правом кожного і обов'язок органів влади полягає у створенні сприятливих умов для його реалізації.

Однак, українське суспільство, реалізуючи право на мирні зібрання та гинучи за свої свободи та права, довело усвідомлення українцями сутності свободи мирних зібрань та можливості за допомогою реалізації цього права протистояти навіть авторитарній владі, відстоювати можливість вільно розвиватися.

1.1.2. Формування та розвиток ідеї права народу на повстання у філософсько-правових концепціях світової цивілізації

Актуальність дослідження права народу на повстання, як найрадикальнішого способу реалізації ним свого органічного права на опір пригнобленню, обумовлена його визнанням самоціннісною категорією, що незалежна та непідвладна як релігійним догматам, так і державно-владним приписам. Його правомірність обумовлюється низкою факторів, обставин і умов, за яких повстання народу проти несправедливості, системетатичного нехтування основоположними правами й приниження гідності людини, є справедливий і моральний, своєрідний акт самозбереження й самозахисту.

Вочевидь, найперша в історії людства фактична реалізація права на повстання супроти гноблення відбулася за тих давніх часів, коли ніяких філософсько-доктринальних концепцій і тим паче правових джерел із цього питання не існувало. Однак тогочасне суспільне життя в античній Греції (й у ширшому контексті — на всьому Близькому Сході) сприяло формуванню стійких, згуртованих соціальних груп: народів, суспільних верств, у яких рівень самосвідомості індивідуумів суттєво ускладнював підкорення спільноти, а отже й посилював боротьбу з нею. Зрозуміло, що боротьба відзначалася постійністю та послідовністю, маючи характер національно-визвольної війни не лише за безкомпромісністю і тривалістю, але й за досягнутими результатами.

Витоки ідеї права народу на повстання сягають античних часів формування перших державних утворень, минають тривалі періоди її усвідомлення та відображення сутності в низці філософських і правових трактатів, що стали пам'ятками права й загальним надбанням людства. Вперше проблема народних повстань та їхній вплив на основи устрою стародавніх держав стала предметом досліджень давньогрецьких філософів. Зокрема, Платон у своїй основній філософсько-правовій праці «Держава» (або «Політея») лише побіжно розкриває це питання, ведучи мову про невідворотний перерозподіл власності після здобуття влади в полісі тираном, що походить (чи видає себе за такого) «з низів», найбідніших верств суспільства. Тож стає зрозумілим, чому філософ вів мову про народні повстання лише в негативному контексті: «коли з'являється тиран, він виростає саме з цього кореня, як ставленик народу… Він той, хто збурить повстання супроти власників майна». За Платоном, послідовний розвиток олігархічного ладу спроможний призвести лише до його виродження в іще гіршу форму державного устрою — демократію. В умовах демократії зростання суспільного обурення і протистояння бідних з багати-

Білас Іван Григорович — доктор права, доктор історичних наук, професор, заслужений юрист України, професор кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка

ми спроможне призвести до повстання. Якщо таке повстання завершиться перемогою бідноти, то вона знищить частину багатіїв, іншу частину проженуть, а державну владу й функції з врядування розподілять з рештою членів цього суспільства[1].

Можна зробити висновок, що Платонів опис демократичної суспільної моделі його часу на сьогодні видається близьким до ідеалу, бо передбачає кінцеве припинення протистояння та примирення суспільства. Однак для Платона ця модель суспільного устрою — вияв очевидної недосконалості. Тож не випадково він вказує на необхідність вжиття всіх можливих заходів, щоб запобігти повстанню. Зокрема, воїни в ідеальній платонівській державі не повинні мешкати разом з іншими працівниками. Їхнім місцем проживання повинен стати табір, щоб із нього було зручно не лише виконувати зовнішні захисні функції, але й спонукати до покори потенційних повстанців супроти чинного ладу. Таке ставлення Платона до опору можна частково пояснити його схильністю до проектів радикального перелаштування тогочасного суспільства, що само по собі неможливо здійснити без застосування авторитарних засобів. Йдеться про розглянуті в діалозі «Тімей» найзначущіші із запропонованих Сократом новозаведень, цілковито підтриманих його послідовниками, що мали на меті побудову претензійної утопії та наперед були нереальні, зокрема: повне усунення сімейних меж, усуспільнення процесів відтворення нащадків з метою забезпечення загальної рівності (щоб діти не знали своїх батьків, а батьки дітей). При цьому заперечувався особистий вибір сімейного союзу, бо шлюби мали укладатись відповідно до жеребу. Вочевидь такі пропозиції не могло добровільно сприймати суспільство.

Учень і послідовник Платона Аристотель також піддається критиці за підтримку найжорстокіших форм поневолення й елітаризму. У своїх працях «Політиці» і «Нікомаховій етиці» він прагнув встановити рівновагу між правами громадян і потребами держави. Вважаючи, що людям з народження притаманні раціональність, допитливість, соціалізація, він вважав, що дисципліна, самопожертва, міцні підвалини авторитаризму здобудуть загальне схвалення. При цьому, згідно з його переконаннями, чинити опір будуть спроможні тільки особи несповна розуму, до яких він відносив рабів та дітей.[2]

Авторитарна спрямованість інтелектуальних напрацювань обох філософів в обґрунтуванні державного устрою, як і їх неготовність розглядати право народу на повстання як засіб забезпечення життєздатності суспільства, пояснюється насамперед суспільно-політичними реаліями, в яких проживали філософи, а також історією давньогрецької держави. Тогочасні умови не припускали повне іноземне поневолення її громадян та гніт над ними абсолютного

---

[1] Платон. Держава. /Пер. з давньогр. Д. Коваль. — К.: Основи, 2000. — 355 с.

[2] *Арістотель. Політика* / Пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. — К.: Основи, 2000. — 239 с. Арістотель. Нікомахова етика / Пер. з давньогр. та комент. В. Ставнюка. — К.: Аквілон-Плюс, 2002. 480 с.

монарха. Тож античні мислителі не потребували обґрунтовувати організаційно-правові підстави опору владі, трактували повстання як зло, що підриває основи грецької цивілізації.

Слід зазначити, що вперше в історії людства значну увагу питанню щодо допустимості народного опору й повстання проти гноблення приділено в Біблії. Це пояснюється напруженими стосунками, що виникли між підкореним юдейським населенням і перськими, а надалі римськими загарбниками, а отже потребою освячення народних повстань силою передусім релігійного авторитету. Унікальний прецедент створює Біблія, її старозавітні тексти і Новий Заповіт (слова Ісуса Христа) містять принципово протилежні погляди щодо питання моральності й допустимості повстання.

Перше біблійне джерело, що не лише приділяє увагу проблемі самозахисту народу, а й містить відомості щодо правової легітимації такого опору, — старозавітна Книга Естер. Свого часу перський цар Артаксеркс II під впливом своїх радників ухвалив рішення про знищення всіх юдеїв Перської імперії (Ест. 3: 8–15). Надалі, під впливом своєї нової дружини, цариці Естер, він намагався врятувати їхні життя, однак не мав правових підстав (Ест. 8: 8) для скасування попереднього офіційного наказу. З огляду на це, цар санкціонував специфічні засоби порятунку євреїв, постановивши, що вони мають законне право рятувати своє життя шляхом опору персам («…вигубити, забити та погубити всяке військо народу та округи, що ненавидять їх…» — Ест. 8: 11). Із Біблії відомо про велику кількість персів, що загинули внаслідок легалізованої царем юдейської самооборони (Ест. 9).[3]

Тож можна ствердити, що цей біблійний епізод став першим історичним прецедентом не лише визнання й нормативного санкціонування на загальнодержавному рівні права народу на збройний опір гнобленню, але й водночас став першим історичним свідченням зловживання цим правом. Прикметно, що світоглядна думка єврейського народу, в контексті відображеного в Біблії визнання правомірності опору гнобленню і подальшого освячення повстань нашої ери, перевершила індивідуалізм, людиноцентричність, що сформувались у Європі два тисячоліття потому. Історична місія, доля Естер, як і більшості біблійних героїв, вражає. Однак вона показово неспроможна перевершити роль цього біблійного епізоду для колективного суб'єкта опору перській небезпеці. Наріжна в Книзі Естер доля всього юдейського народу, легітимація його права на самооборону і порятунок.

Закріплені в Новому Заповіті приписи Ісуса передбачають принципово іншу модель колективної поведінки суспільства у відповідь на насильство й утиски. Так, лаконічний епізод щодо звернення фарисеїв до Ісуса стосовно необхідності сплати податків імператорові Риму (Мт. 22: 15–21) виявився спро-

[3] Асмус В. Ф. Античная философия / В. Ф. Асмус. — 2-е изд., доп. — М.: Высшая школа, 1976. — 543 с. — М.: Высшая школа, 1976. — Режим доступу: http://www.sno.pro1.ru/lib/asmus/4–7.htm.

можним започаткувати більш ніж тисячолітню традицію беззастережного підкорення державній владі незалежно від моральності й справедливості її врядування. «Віддайте кесареве кесареві…» (Мт. 22: 21)[4] означало на той момент віддання людством свого земного, матеріального життя під владу монарха, відсторонення від боротьби задля порятунку душі. Ця модель стала однією зі специфічних рис релігійно-філософської творчості ранньохристиянських авторів. Зокрема, карфагенський апологет християнства Тертуліан виступав за підкорення державній владі та молитву за неї, попри те, що в минулому вона найбільше переслідувала християн.

Подібні теологічні ідеї сповідував і Аврелій Августин. Головна мета Августина Блаженного, як теолога і філософа, полягала в необхідності примирення біблійного вчення з філософською спадщиною платонівської школи. При цьому Августин формулює теократичну ідею щодо домінування влади Бога і Церкви над державою, примату духовної влади над владою світською. «Державна спільнота є приготування до вищої спільноти — держави Бога. Таким чином держава підпорядковується церкві, як засіб — меті». Саме сприйняття держави, як інституту з екстраординарними функціями, цілком відповідає доктрині Платона. А що мир, як найвище благо для людей, досягається передусім державними засобами, авторитет земних царств, які перебувають у владі Бога, незаперечний. З цього випливає і надмірно сміливий для часів пізньої античності висновок Августина: хоч кожна державна влада має божественне приречення, цілком можливо, що її конкретні форми можуть суперечити божественній волі: правителі забувають заповіді Христа про справедливість і загальне благо. У цьому разі церква має право на опір гріховній владі. Як бачимо, вперше в християнській філософській доктрині визнано право на опір державі, але тільки за церквою, як єдиним суб'єктом цього права.

Зазначену концепцію вже в пізньому Середньовіччі логічно розвинув Тома Аквінський. У своїх політичних поглядах він був послідовніший та відкинув дуалізм августинівських поглядів на основу земної влади. Аквінський стверджував, що всі різновиди влади на землі мають божественне походження. На його думку, політична влада держави виступає авторитетною установою, що встановлює і захищає правила задля загального блага. Ба більше, на відміну від Августина, державу Аквінат мислить не тільки як інститут, що обмежує необхідне зло і виконує поліційні функції, а як своєрідний виховний заклад. З огляду на таке призначення влади Аквінат розрізняє її сутність, форму і використання: встановлена Богом, влада несе людям добро. Головне завдання державної влади — сприяти загальному благу, дбати про справедливість у справах суспільства і забезпечувати підданим мир і безпеку. Однак інколи використання влади може бути поганим. Тому тією мірою, якою світська влада порушує закони Бога, піддані мають право чинити їй опір. Цілком у дусі античних авто-

[4] Біблія. Український переклад І. Огієнка. — Режим доступу: http://bibleonline.ru/bible/ukr/.

рів та Августина Блаженного Тома Аквінський протиставляє монархію тиранії і визнає право народу (за згодою церкви) на насильницьке повалення тиранічної влади. Зокрема, у разі суперечності наказів правителя природному законові, для уникнення конфліктів потрібно підкорятися і таким приписам, можливо також, що свавільні дії правителя — зло як покарання підданих за гріхи. Опір підданих такій тиранії — гріх у будь-якому разі. Свавілля правителів щодо підданих хоча й не схвалюється, але все ж не може тягнути за собою істотних наслідків. Принципово інакша ситуація у разі свавільних дій влади, що суперечать «божественному законові». Коли свавілля спрямоване проти церкви і її вчення, правителеві не можна коритися; в таких випадках церква може позбавити влади тирана, його ж піддані звільняються від присяги.

У цьому визнаному Аквінатом (щоправда, з певними церковно- релігійними застереженнями та умовами) праві народу на повстання супроти тиранії, наявна (хоч і в теологічно заретушованій формі) ідея народного суверенітету.

В епоху Середньовіччя сутність суверенітету народу розширеніше визнавав і захищав Марсилій Падуанський у своєму вченні про державу й право. Народ, на його думку, — це джерело будь-якої влади (і світської, і духовної), носій суверенітету і верховний законодавець. Щоправда, під терміном «народ», він розумів лише кращу, освічену частину суспільства, яка дбає про загальне благо. Погляди Марсилія не набули популярності, сумірної з Аквінатом, однак той факт, що Марсилій Падуанський і Тома Аквінський були сучасники, ілюструє тенденції розвитку доктрини права на повстання: від цілковитого ігнорування його давньогрецькою думкою через юдейсько-християнську доктрину взаємовідносин із владою до народного суверенітету.[5]

Провідні тенденції розвитку інтелектуальної та, зокрема, філософської думки впродовж періоду Відродження, Нового часу (XV — XVII ст.) визначались подальшими концептуальними, ціннісними зрушеннями суспільної свідомості у бік антропоцентризму та гуманізму. Увага філософів Відродження все більше приділялась дослідженню природи людини, що обумовлювалось переходом від феодального до буржуазного способу життя й індустріального господарства. Не випадково мислителів все менше цікавили релігійні настанови, клерикальні традиції і морально застарілі догмати феодалізму, натомість більший інтерес викликала людина та її природа.

Потенційна боротьба еліт за оновлення суспільства й позбавлення його від чинних традицій після багатовікового панування феодального ладу та церковної ідеологічно-правової доктрини, поступово набувала наступального, збройного характеру. Нелегітимна на початковому етапі боротьба потребувала філософсько-правового обґрунтування її законності і правомірності на

[5] В преддверии философии Нового времени. Неосхоластика. Фр. Суарес // История философии: Запад — Россия — Восток. Уч. для студ. ВУЗов / [под ред. Н. В. Мотрошиловой]. — М.: Греко-латинский кабинет Ю. А. Шичалина, 1995–1998. — Кн. 2: философия XV — IX вв. — 1998. — 560 с. — Режим доступу: http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000020/st017.shtml.

якісно нових, концептуальних засадах. Слід зазначити, що в процесі цієї боротьби проти феодального устрою зароджувався європейський феномен прав людини, які ґрунтувались на специфічних античних і християнських традиціях. Його наріжним каменем і одним з найперших проявів стало право на повстання як складник ширшого принципу права на опір гнобленню. Невипадково право на повстання набувало свого чіткого доктринального вираження в середовищі еліт передусім тих народів, які впродовж XV — XVI ст. боролися за державність (Нідерланди), об'єднання (Італія), зміну форми державного врядування (Англія в XVII ст.). Водночас становлення та розвиток доктрини прав людини, суспільного договору та права на опір пригнобленню впродовж історичного періоду пізнього Середньовіччя й Нового часу проходили в умовах жорсткого спротиву чинних владних інституцій й протистояння між старими традиціями та новими принципами організації суспільних відносин.

Поступовий розвиток економіки, ремесел і торгівлі впродовж пізнього Середньовіччя і Відродження зумовив активізацію всіх сфер суспільного життя в Італії, що закономірно вплинуло на подальший розвиток філософсько-правової та суспільно-політичної думки, спрямованої на утвердження незалежності й державності італійців, чия батьківщина за доби Відродження стала ареною військової агресії і протистоянь провідних тогочасних держав — Франції та Іспанії. За таких суспільно-політичних умов і почала розвиватись доктрина державного інтересу, підсилена характерним для цієї епохи посиленням уваги до забутих колись надбань античної філософської думки, відродженої для вивчення й використання в умовах інтересу до людини, потреби забезпечити їй оптимальне життя в суспільстві. Найвідомішим представником політико-правової доктрини державного інтересу, що прямо чи опосередковано розглядала право народу на повстання, став Ніколо Мак'явеллі.

Водночас необхідно зазначити, що він не створив принципово нової специфічної типології політичних режимів держав і способів їх ефективного підкорення, однак, спираючись на концептуальні надбання античних мислителів, надав їм абсолютно нового тлумачення в умовах становлення абсолютизму. При цьому Мак'явеллі, розглядаючи питання про державний устрій, поперва не вдається до позитивного формулювання права народу на повстання передусім тому, що зазначені повстання він сприймав, як і Платон та ранньохристиянські мислителі, як негативні явища, що віддаляють мету побудови ідеальної держави, суперечать ідеї «найвищого блага», цілковито пов'язаного у свідомості флорентійського мислителя з утвердженням «безпеки держави». Приділяючи значну увагу типології царств і князівств, Мак'явеллі визначає народи, найбільше схильні до повстання, що проживали у найрозвинутіших тогочасних суспільствах. Серед них він передовсім вказує на населення Франції та розвинутих міст-держав Італії. Однак парадоксальне в його філософсько-правовому тлумаченні права народів на повстання те, що замість визнання і аргументації права спільнот на повстання Мак'явеллі, на століття випереджа-

ючи час у формулюванні повстанської аргументації, надає поради правителям щодо ефективної протидії в реалізації народом цього органічного права. Зокрема, він зазначає: «хто стає володарем міста, звичного жити вільно, і не знищує його, має очікувати, що його самого знищать, адже повстання завжди буде виправдане в ім'я свободи й старих звичаїв, які ніколи не забуваються ні від перебігу часу, ні від чеснот поневолювача, князя. Тож якщо лиш не роз'єднати й не розсіяти мешканців, вони не забудуть ані імені свободи, ані своїх державних інституцій, але раптово, за першої ліпшої нагоди, повернуть їх».[6] Як зазначалось, Мак'явеллі був сучасник феодальної роздробленості Італії й динаміки протистояння за панування над досі ще вільними містами, тож закономірно, що основну увагу він приділив питанням опору спільнот, аніж сприяння їм у реалізації ними своїх визвольних прагнень.

Доктрина Мак'явеллі, ґрунтуючись на інтелектуальних надбаннях Платона, Аристотеля та інших античних філософів, була зорієнтована на практичні потреби державного ладу Італії та істотно вирізнялась на фоні гуманістичних концепцій інших тогочасних мислителів, зорієнтованих передусім на людину, а не державу, і тому цілковито готових сприймати потреби людських спільнот у їх протистоянні з нею. Не випадково доктрина Мак'явеллі здобула певну критику та засудження ще з боку його сучасників, а поняття «мак'явеллізму» на позначення державницької доктрини стало промовистим і загальновідомим.

Принципово іншою була ситуація в Англії і Нідерландах, де інтенсивна й безкомпромісна боротьба з чинним ладом (абсолютним монархом Англії, постфеодальною іспанською окупацією в Нідерландах) покликала до життя ідеї на підтримку основного суб'єкта боротьби — народ. На відміну від Італії, ці держави оминули стадію феодальної роздробленості та постали як самостійні. Зокрема, для англійського суспільства в умовах революційних протистоянь особливої актуальності набувало питання оптимального узгодження доктрини повновладдя народу, суспільного договору, з потребами убезпечення держави від надмірних протистоянь. Так, згідно з суспільно-політичними поглядами Т. Гоббса, народ обирає собі монарха за умов, що забороняють народові надалі збиратися без дозволу цього монарха. За таких обставин народ стає розпорошений і обраний монарх володіє абсолютною владою. Саме тому народ, обираючи монарха, позбавляє себе права на збори, передаючи йому панування над собою й державою. Лише народ, який законно збирається у визначений за угодою з монархом період, може, якщо захоче, відібрати в нього владу. Водночас Т. Гоббс визначає й іншу можливість для підданих чинити спротив волі суверена. Ця можливість — істотно обмежене право на повстання. Слідом за європейськими клерикалами Гоббс проголошує, що головне призначення держави — захист громадян, і якщо верховна влада перестає виконувати цю функцію, піддані звільняються від обов'язків щодо суверена. Однак

[6] Клара Ґудзик «Заповіти Макіавеллі сучасним політикам», «День», № 95, 28 травня 1999 р.

це суто у визначених доктриною Т. Гоббса вичерпних випадках зречення суверена від влади, якщо суверен стає чиїмось підданим, якщо його піддані потрапляють у полон тощо, а також у випадках, коли суверен порушує так звані «природні закони».[7]

Подальшого розвитку ідея права народу на повстання дістала у працях видатних філософів нідерландського суспільства, яке лиш нещодавно звільнилось з-під гніту абсолютистського ярма, Б. Спінозі та Г. Гроцію, що, як і Гоббс та його європейські попередники, релігійні діячі, були апологети теорії суспільного договору, адже лише така концепція була єдино прийнятна для Нідерландів, що з моменту свого звільнення обрали республіканську форму правління/врядування. Водночас Нідерланди, так само як і Англія, потребували суспільної стабільності, що так чи інакше обумовило подальше утвердження обома філософами створеного в ті часи та актуального й досі філософсько-правового концепту, за яким право, одномоментно використане за екстремальних умов, надалі не могло використовуватись систематично. Ним і було право на повстання.

Нідерландський філософ Бенедикт Спіноза, один з перших апологетів новітньої доктрини природних прав людини та теорії суспільного договору, загалом заперечував право підданих на опір державній владі, а також на зміну, довільне тлумачення або порушення установчих державницьких договорів і законів. Водночас він констатував, що порушення цих договорів владою здатне спричинити перетворення загального страху більшості громадян на обурення супроти владних органів, внаслідок чого «руйнується держава і припиняється договір», що відтак мав би, та цілком імовірно буде захищати не «за правом громадянства, але за правом війни». Інакше кажучи, порушення монархом й органами влади умов такого суспільного договору в розумінні Спінози — належні підстави для природного права народу на повстання.

Зазначені ідеї набули свого послідовного розвитку у філософсько-правовій концепції Гуго Гроція, викладеній у праці «Три книги про право війни та миру». За Гроцієм, право на повстання — природне право народу, що не визнається з боку правителя належним народові за нормальних умов, однак безперечно реалізується в умовах необхідності фізичного виживання спільноти: «якщо небезпека загрожує народові так, що в нього немає часу звернутися по сприяння до голови держави, тоді необхідність змушує його вдаватись до надзвичайних заходів».[8] За винятком же таких умов, лише Франсиско Вітторія наважився визнати за громадянами право на повстання супроти держави,щоб помститися за ті насильства, щодо яких монарх не вжив заходів для покаран-

---

[7] Гоббс Т. Сочинения в 2 т. / Т. Гоббс. — М.: Мысль, 1989–1991. — Т. 1. — 1989. — 622 с. — С. 357–358. — Режим доступу: http://filosof.historic.ru/books/item/f00/s00/z0000612/index.shtml.

[8] Гроций Г. О праве войны и мира: три кн., в которых объясняются естеств. право и право народов, а также принципы публ. права / Г. Гроций ; [пер. с лат. А. Л. Саккетти]. — М.: Ладомир, 1994. — 868 с. — Режим доступу: http://grachev62.narod.ru/huig_de_groot/content.html.

ня винних. Надалі подібні погляди нідерландського філософа стали предметом гострої критики Ж. Руссо, що звинувачував Спінозу в оспівуванні абсолютизму й державного інтересу на шкоду правам, потребам та інтересами людини і соціуму.

Суспільно-політичні обставини подолання феодалізму, утвердження абсолютистських режимів у централізованих європейських державах, а отже й потреба боротьби з ними, посилена соціокультурними тенденціями гуманізму й антропоцентризму, істотно зміцнили й розвинули розроблені передовими представниками клерикальної традиції концепти щодо суспільного договору, як першооснови держави та можливості силового опору чинній владі. Водночас зазначена епоха відрізнялась інерцією обмеження досліджуваного права екстраординарними умовами виживання спільноти-нації (Спіноза, Гроцій) або конкретними правовими механізмами, сформульованими в момент легітимації приходу монарха до влади (Гоббс). Зазначені невиправдані обмеження із плином часу і подальшою демократизацією європейської суспільно-політичної думки стали об'єктом критики, а розроблена на основі етатистських античних поглядів доктрина Мак'явеллі була визнана такою, що принципово ігнорує права й інтереси мешканців державних одиниць.

Послідовне утвердження концепції правомірності опору народу супроти гноблення продовжується надалі в XVI — XVIII ст. Як зазначалось, пізнє Середньовіччя дає приклад лише двох європейських країн, утворених внаслідок організованої збройної боротьби їхніх народів, Нідерланди та Швейцарії, що спромоглися з огляду на значну підтримку народу звільнитися з-під влади Священної Римської імперії та здобути самостійність у визвольній війні, і, як закономірний наслідок суспільної боротьби, закріпити здобуте народовладдя в республіканській формі врядування. У разі першої з названих держав таке її походження покликало до життя обмеження концепції суспільного договору та надмірно широкого права народу на повстання. Необхідно завважити, що одна з найраніших істотних спроб позбутись обмежень народного права на спротив владі, була не в Нідерландах чи Швейцарії, а в абсолютистській Іспанії на початку XVII століття.

Зокрема, Франциско Суарес, іспанський філософ та теолог, представник пізньої схоластики, розглядає питання народного суверенітету й легітимації суспільного договору нормативними засобами. Суарес намагається виявити специфіку правового, соціального закону, відрізняючи його від закону природи, з одного боку, і «вічного закону» Царства Божого — з іншого. Згідно з цим, народ обирає спосіб державного врядування (монархію чи демократію). Коли певну форму врядування вже обрано, набирають чинності відповідні закони права, тобто законодавчі приписи. Але якщо закон порушено узурпаторами, народ має право на опір тиранам. Тоді «справедливий закон» втрачає свою обов'язковість, стаючи нелегітимним. Суарес, який написав 1603 р. трактат «Delegibus» («Про закони»), обґрунтовував народний суверенітет, але до-

тримувався думки, що якщо коли-небудь народ відмовиться від свого суверенітету, він втрачає право на його здійснення і повинен передати врядування обраному ним суверенові. При цьому Суарес обґрунтовує право народу на повстання проти гноблення лише за умови, коли суверен узурпує владу й перетворюється на тирана. Нормативно орієнтована концепція Ф. Суареса не лише сприяла подальшому змістовному звільненню права на опір гнобленню від невиправданих доктринальних обмежень, а й заклала філософсько-правові механізми опору позитивістськими засобами підміни права законом.[9]

Іншим апологетом концепції суспільного договору і правомірності повстання народу у разі його порушення став відомий англійський мислитель часів буржуазної революції Джон Локк. Згода людей — ось та єдина основа, на яку спирається влада держави. Локк говорить про це абсолютно чітко: «якщо хтось із тих, що перебувають на чолі держави, перевищує дану йому згідно із законом владу і використовує силу, що є в його розпорядженні, для таких дій щодо підданого, які не вирішуються законом... то йому можна чинити опір, як і будь-якій іншій людині, що силоміць зазіхає на права іншого». Якщо держава або правитель порушує права окремих громадян, то люди мають право організувати повстання й звільнитись від такого уряду або позбутись такої держави. «Коли ж законодавці намагаються відібрати або ж знищити власність народу, чи повергнути його в рабство деспотичної влади, то вони ставлять себе в стан війни з народом, який внаслідок цього звільняється від обов'язку щодо подальшої покори та має право вдатись до загального порятунку, що його Бог передбачив для всіх людей, супроти сили і насильства».[10] Іншими словами, до революції гідності. Надалі Джон Локк, обґрунтовуючи право народу на повстання, був категоричніший, стверджуючи: «Якщо володар не виправдовує довіри, люди мають право і навіть зобов'язані перестати йому підкорятися. Інакше кажучи, люди мають право на повстання». Саме в цей період відбувається визнання, що реалізація права на повстання повинна виступати як ultimum remedium (крайній захід).

Радикальні й безапеляційні судження Джона Локка являють собою очевидне заперечення авторитарно-етатистської думки Т. Гоббса, зорієнтованої на обмеження колективних прав народу. Невипадково протягом років ідеї Локка поступово еволюціонували, віддаляючись від його ранніх поглядів та, відповідно, від орієнтації на пошуки Гоббса. Та в будь-якому разі свого логічного апогею проблема обґрунтування вищої цінності та безумовної виправданості права народу на повстання набула в країнах, населення яких перебувало під гнітом монархів, зокрема Франції.

---

[9] Суарес Ф. Метафизические рассуждения. Вступление // Историко-философский ежегодник. — М., 1987.

[10] Локк Д. Два трактата о правлении / Д. Локк // Сочинения: В 3 т. / [пер. с англ. и лат.]. — М.: Мысль, 1988. — Т. 3. — 670 с. — С. 137–405. — Режим доступу: http://grachev62.narod.ru/lock/lokk_1_01.html.

Тож політико-правова концепція просвітителя Ж. Руссо щодо доктрини повстання видається виваженішою, ціліснішою проти праць його попередників. Руссо рішуче відкидає античний цинізм Платона та його послідовника Мак'явеллі, дозволяючи собі навіть зауваження щодо хибності міркувань Гроція й інших його прихильників, які, за словами Ж. Руссо, перетворились із вивчення форм державного устрою на оспівування тиранії, якій все одно не місце в цьому світі. На відміну від Гроція, Руссо визнає повстання законним і невіднятним правом народу, до якого він може вдаватись повсякчас. Остаточно долаючи етатистське ігнорування проблеми права на повстання, Руссо продовжує розвивати доктрину суспільного договору як максимально прийнятну модель взаємовідносин держави з суспільством, водночас відмовляючись або оминаючи всі негативи попередніх концепцій, насамперед їх залежність від божественної волі, волі монарха та екстраординарних виняткових умов.

Творячи власну концепцію обґрунтування законного права народу на повстання супроти гноблення, Ж. Руссо намагається проілюструвати абсолютний примат права народу над монархом-сувереном, вдаючись до порівнянь народу із сім'єю, а також актуалізує очевидні концепти щодо розрізнення (і навіть взаємонесумісності) сили та влади, неприйнятності договорів із вигодами лише одній стороні та щодо абсурдності народного самозречення власних прав, інтересів. Ж. Руссо заперечує думку Т. Гоббса щодо можливості відмовитись від усіх прав за всі наступні покоління.[11] В цьому сенсі Руссо виявився пророком: зазначена доктрина остаточного зречення народом власних прав і права на повстання, неодноразово набувала актуальності у минулому сторіччі, коли до влади приходили тирани і диктатори внаслідок зовнішнього демократичного волевиявлення.

Зокрема, це не оминуло й Україну в нашому сьогоденні, коли В. Янукович, здобувши владу в результаті демократичних виборів, невдовзі узурпував її та запровадив олігархічно-партійну, кримінальну диктатуру, ставши на шлях державної зради. Це призвело до цинічного нехтування основоположними конституційними правами та свободами громадян України, коли національні інтереси українського народу підмінялись споживацькими інтересами владної партії регіонів й цілеспрямовано реалізовувались наміри Російської Федерації щодо знищення української державності та її поглинання новітньою російською імперією. Саме за цих умов український народ вдався до реалізації права на повстання, як ultimum remedium (крайній захід), з метою подальшого самозбереження, захисту гідності та держави.

Засновники США досконаліше розвинули ідею прав народів, зокрема й права на повстання. Ухваливши на десятиліття раніше за Європу установчий акт своєї держави, вони чітко закріпили ідею національного самовизначен-

[11] *Руссо*, Жан-Жак. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Пер. з фр. та ком. О. Хома. — К: Port-Royal, 2001. — 349 с.

ня, проголосивши та конституційно закріпивши, як і французи, право народу «розірвати політичні пута, що пов'язують його з іншим народом, і зайняти самостійне й рівне місце серед держав світу, на яке він має право за законами природи та її Творця». Декларація США також передбачала, що у разі, якщо певна форма влади стає згубною для цілей народу, той має право змінити або скасувати її та заснувати новий уряд. Тож Декларація незалежності США прямо закріплювала основні права народу як спільноти індивідів-громадян, зокрема й право на самовизначення.[12]

У 90-х роках XVIII ст. ідею народного суверенітету почали тлумачити і як право населення певних територій вирішувати, під владою якої держави вони хотіли б жити. Подібний ідеологічний підхід активно використовував уряд Франції в кінці XVIII ст. для обґрунтування анексії областей шляхом проведення винайденого саме в цей період референдуму. Зрештою, сьогодні цю згубну ідею, що повністю руйнує принципи міжнародного права, реалізує Російська Федерація, яка анексувала складову частину України — Автономну Республіку Крим, фактично вчинивши та продовжуючи збройний акт агресії супроти України.

Однак, хоч Віденський конгрес 1815 року не взяв принцип самовизначення за основу для перекроювання карти Європи, вимоги самовизначення від пригноблюваних народів Австрійської та Російської імперій сприймалися Європою чимраз прихильніше. Саме тому в період після наполеонівських воєн до ідеї «свободи народів», вимагаючи самовизначення, почали апелювати національні рухи — борці за незалежність Польщі, Греції, іспанських колоній в Америці, представники угорської інтелігенції, прихильники об'єднання Німеччини й італійські патріоти. Проблема колективного й синхронного повстання кількох народів стала актуальною в середині XIX століття відповідно до «принципу національності», який являв собою ідею об'єднання в одній державі населення зі спільною мовою.

Попри істотні інерційні процеси, зумовлені залишками клерикального розуміння світу і взаємовідносин із державою, потребою зміцнення, створеної внаслідок визвольної боротьби державності, та неготовністю абсолютизувати права колективу людей на визначення свого державного статусу, зокрема шляхом повстання, зазначена доктрина опору гнобленню набувала все більшої чіткості, внутрішнього обґрунтування та безкомпромісності у працях Суареса, Локка, Руссо та пізніших їх послідовників.

---

[12] Декларация независимости, принята Континентальным конгрессом 4 июля 1776 г. // Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательство / [под ред. О. А. Жидкова. Перевод О. А. Жидкова]. — М.: Прогресс, Универс, 1993. — С. 25–28. — Режим доступу: http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/indpndnc.htm

1.1.3. Обов'язок покарання за злочини проти людяності в Україні (щодо активістів Майдану) згідно з міжнародним правом

Обов'язок покарання за грубі порушення прав людини (grave human rights violations) згідно з міжнародним правом передбачений в низці міжнародних договорів, підтриманий у рішеннях багатьох міжнародних і національних судових органів, а також у доктрині міжнародного права. Разом з тим практика свідчить про те, що його не завжди дотримують держави, і нерідко застосовується формула «trading justice for peace» (торгівля справедливістю заради миру).

Прикладом держави, що виконує обов'язок покарання за грубі порушення прав людини, служить Литва. 13 січня 1991 року при штурмі радянськими військовими підрозділами Вільнюської телевежі і будівлі телерадіокомітету загинули 14 цивільних людей. 31 липня того ж року на митному посту Мединінкай радянські військові вбили семеро співробітників поліції і митниці, які охороняли кордон тоді ще не визнаної Радянським Союзом Литовської держави. Підозри колишнім радянським військовим були висунуті за п'ятьма статтями Кримінального кодексу Литви: у зв'язку з можливим порушенням міжнародного права з приводу забороненого поводження з людьми; вбивства осіб, які перебувають під охороною міжнародного гуманітарного права; завдання каліцтв особам, які перебувають під охороною міжнародного гуманітарного права; використання забороненої військової атаки проти цивільних осіб і заборонених військових заходів. За ці злочини передбачено довічне позбавлення волі згідно з литовським законодавством[1].

У справі про події 13 січня 1991 року Вільнюський суд ще в серпні 1999 року ухвалив вирок: за створення антидержавних організацій та заклики до насильницького порушення суверенітету Литви були засуджені Миколас Бурокявічюс, Юозас Ярмалавічюс, Юозас Куоляліс та інші. В результаті позову засуджених до Європейського суду з прав людини останній не визнав порушення литовським урядом Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у справі «Куоляліс, Бартошевічюс і Бурокявічюс проти Литви»[2].

---

[1] Литва готує арешт 79 громадян України, Росії та Білорусі. — 10.01.2014 // http://news.liga.net/ua/news/politics/956810-litva_gotu_aresht_79_gromadyan_ukra_ni_ros_ta_b_lorus.htm

[2] Kuolelis, Bartoševičius and Burokevičius v. Lithuania 19.02.2008 http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Lithuania_ENG.pdf.

Антонович Мирослава Михайлівна — завідувачка кафедри міжнародного права Національного університету «Києво-Могилянська академія», суддя ad hoc Європейського суду з прав людини, доктор права.

Влітку 2013 року Вільнюський дільничний суд визнав підозрюваними 79 громадян Білорусі, Росії та України, які у 1991 році обіймали керівні посади в Компартії Литви, в міністерствах оборони і внутрішніх справ, КДБ, офіцерів, що брали участь у захопленні вільнюського Будинку друку, будівель Литовського радіо і телебачення 13 січня 1991 року. Постраждалими були визнані понад 1000 жителів Литви, які тоді дістали травми у Вільнюській телевежі, Будинку друку та інших місцях. Генпрокуратура Литви направила в РФ, Білорусь і Україну 78 звернень про правову допомогу щодо видачі підозрюваних, в яких містилось прохання вручити підозрюваним документи, пов'язані з підозрами, опитати їх, ознайомити з підозрами, запропонувати брати участь у процесах. У січні 2014 року вільнюські суди почали розгляд справ проти військових, винних у загибелі людей під час штурму 13 січня 1991 року. Отже, через 20 з лишком років кримінальне переслідування вийшло на етап судового розгляду справ проти підозрюваних у зазначених злочинах. Литва цим показала приклад виконання обов'язку держави покарати винних у грубих порушеннях прав людини.

Приклад Литви дуже актуальний і показовий для України, бо в Україні між 21 листопада 2013 року і 22 лютим 2014 року вчинено понад 2300 злочинів проти людяності в результаті намагань влади придушити мирні протести громадян проти узурпації влади колишнім президентом Януковичем та спроб перетворити Україну в авторитарну державу. Можна проводити паралелі між тим, як Литва виконала свій обов'язок покарати за грубі порушення прав людини і яким чином Україна намагається виконати його, хоч, як свідчить приклад Литви, процес покарання за грубі порушення прав людини досить тривалий.

В Україні в результаті подій, які відбулись після 30 листопада 2013 року, коли були жорстоко побиті мирні протестувальники, в основному студенти, і до 22 лютого 2014 року понад 2000 людей зазнали травм і катувань, понад 100 людей загинуло, понад 35 людей зникло (дані уточнюються). Сподіватись на українські суди, які мали б чинити правосуддя, за часів президентства Януковича було марно в ситуації майже цілковитої корумпованості судів і залежності від президента. Тому надії на справедливе покарання винних у цих злочинах український народ покладав лише на міжнародні контрольні та судові органи, бо міжнародне право передбачає обов'язок покарання за грубі порушення прав людини. Нині ситуація змінилась, однак люстрація суддів так і не проведена, а отже, ті судді, які ухвалювали вироки щодо затриманих майданівців, автомайданівців, журналістів, і надалі продовжують чинити «правосуддя».

У цьому розділі проаналізовано, яким чином у міжнародному праві розвивався обов'язок покарання за грубі порушення прав людини, і зокрема за злочини проти людяності, хто повинен бути притягнутий до відповідальності за ці злочини, проаналізовано злочини проти людяності, вчинені в Україні з 21 листопада 2013 року до лютого 2014 року, і зроблено висновки щодо того,

як міжнародне право реагує в ситуації, коли держава не бажає притягати до відповідальності за злочини проти людяності.

Філософські засади відповідальності

У християнських і природно-правових термінах будь-якому злу обов'язково потрібно чинити опір, активний опір. Байдужість до зла, толерування зла — також зло, продовження зла. Отже, щоб уникнути укріплення сили зла, винні в злочинах проти активістів Майдану по всій Україні повинні бути притягнуті до відповідальності. Безкарність за ці злочини породить нові злочини, нове зло. Це неодноразово доведено в історії України. Безкарність за голод 1921–1923 років в Україні привела до Голодомору-геноциду 1932–1933 років. Безкарність за Голодомор привела до голоду 1946–1947 років, злочинів проти членів Української Гельсінської спілки та багатьох інших грубих порушень прав людини.

Безкарність за фальсифікації під час президентських виборів 2004 року привела до ще більших фальсифікацій на парламентських виборах 2012 року. Цей ланцюжок безкарностей можна продовжувати, і врешті він привів до узурпації влади однією особою в Україні. Майдан стихійно виник як протидія злу, як реалізація природного права народу на опір несправедливій владі. Учасників мирного протесту проти авторитарної та корумпованої влади, починаючи з 21 листопада 2013 року, двічі жорстоко побили спеціальні підрозділи МВС України «Беркут» у ніч на 30 листопада і 11 грудня 2013 року. А у відповідь на диктаторські «закони» 16 січня 2014 року, ухвалені з порушенням Конституції України, законодавчої процедури та міжнародних норм щодо прав людини, які перетворювали Україну в авторитарну державу без прав на свободу слова, мирних зібрань та інших свобод, Майдан перейшов у дальшу фазу — силового протистояння диктаторському режимові. В результаті такого 94-денного (станом на 22 лютого 2014 року) опору диктатурі, як зазначено вище, понад 2000 людей серед учасників Майдану, журналістів, медиків стали жертвами репресій, до того ж понад 100 з них загинули, а 35 досі вважаються безвісти зниклими. В центрі Києва вбивали людей, викрадали, піддавали їх катуванням, били журналістів, медичних працівників, застосовували водомети при мінусовій температурі, порушували право на власність тощо. Аналогічні злочини були і в інших містах України. І природне право, і позитивне право передбачають обов'язок покарання винних за такі злочини.

Як розвивався обов'язок покарання за злочини проти людяності згідно з міжнародним правом?

Тривалий час вважалось, що міжнародне право розглядає лише дії суверенних держав і не передбачає покарання індивідів та організацій. Там, де злочинні діяння є — це діяння держави, ті, хто вчинили їх, не відповідають особисто, а захищені доктриною її суверенітету. Першою спробою порушити цю неписану норму був Версальський договір 1919 р., статті якого передбачали право при-

тягати до відповідальності осіб, звинувачених у порушенні законів і звичаїв війни. Союзні держави вимагали суду над 901 особою, але Німеччина відмовилась це виконати. Фактично 13 осіб були притягнуті до кримінальної відповідальності, з них 6 підсудних були виправдані. Суд мав відбутись і над кайзером Вільгельмом, але так і не відбувся. Отже, попри спроби союзників примусити Німеччину покарати військових злочинців, насправді відбулося лише кілька судових процесів.

Вирішальну роль у визнанні кримінальної юрисдикції над особою у міжнародному праві відіграв Нюрнберзький міжнародний військовий трибунал. Парадигма відповідальності, за словами проф. Р. Тейтела, зрушилась від національних процесів до міжнародних та від колективних до індивідуальних[3]. На думку Нюрнберзького трибуналу, «міжнародне право покладає обов'язки як на індивідів, так і на держави. Злочини проти міжнародного права скоюють люди, а не абстрактні одиниці, й лише покаранням індивідів, які коять такі злочини, можна реалізувати положення міжнародного права». Згідно зі ст. 7 Статуту Нюрнберзького трибуналу, «службовий статус обвинуваченого, незалежно від того, чи він глава держави, чи відповідальний службовець, не розглядається як такий, що звільняє його від відповідальності чи пом'якшує покарання».

Індивідуальна відповідальність передбачена також Конвенцією ООН про запобігання злочинові геноциду та покарання за нього 1948 року (надалі — Конвенція про геноцид), згідно з якою особи, звинувачені в злочині геноциду, повинні постати перед судом держави, на території якої вчинено злочин, або перед таким міжнародним карним трибуналом, який має юрисдикцію щодо його сторін. Принцип міжнародного права «покарай або видай» використовується в Конвенції ООН про заборону катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року (надалі — Конвенція проти катувань). Її сторони повинні покарати за акти катування чи спроби катування згідно з національним законодавством, передати справу компетентним органам з метою притягнення до кримінальної відповідальності або видати підозрюваних згідно з договорами про екстрадицію між державами-учасницями або на основі Конвенції проти катувань. Чотири женевські конвенції 1949 року встановлюють обов'язок покарання за грубі порушення їх норм.

Отже, з одного боку, низка міжнародних договорів містить положення про обов'язок покарання за грубі порушення прав людини. З іншого — такі універсальні та регіональні договори загального характеру, як Міжнародний пакт про громадянські та політичні права 1966 року (надалі — МПГПП), Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року

[3] Teitel R. Transitional Jurisprudence: The Role of Law in Political Transformation // Yale Law Journal. — 1996. — Vol. 106. — P. 2039.

(надалі — Європейська конвенція), Американська конвенція з прав людини 1969 року, хоч експліцитно і не вимагають покарати за порушення прав людини, містять норми щодо поваги та забезпечення розглянутих у них прав. Розбіжності є щодо можливої інтерпретації обов'язку забезпечити права людини.

Існування обов'язку покарати за грубі порушення прав людини підтверджується також рішеннями Комітету ООН з прав людини, Європейського суду з прав людини, Міжамериканського суду з прав людини. Зокрема, у справі *Muteba v. Zaire* Комітет з прав людини закликав Заїр, державу — сторону МПГПП, «забезпечити фактичне відшкодування жертві», зокрема компенсацію за фізичні та розумові ушкодження і страждання, що були спричинені нелюдським поводженням, провести розслідування обставин катувань, покарати винних у катуванні, а також вжити заходів для того, щоб подібні порушення не трапились у майбутньому[4].

Європейський суд з прав людини у справі *McCan v. The United Kingdom* зазначив, що обов'язок захистити право людини на життя згідно зі статтею 2 Європейської конвенції імпліцитно вимагає ефективного офіційного розслідування, якщо людей вбили в результаті застосування сили, в тому числі агенти держави[5].

У справі Міжамериканського суду з прав людини *Velasquez Rodriguez Case* обов'язок держави забезпечити дотримання прав людини був витлумачений як такий, що передбачає попередження, розслідування, притягнення винних до відповідальності, покарання за порушення прав людини та забезпечення справедливого відшкодування жертві[6].

Резолюції Ради Безпеки ООН про створення Міжнародного карного трибуналу щодо Руанди (надалі — МКТР) та Міжнародного карного трибуналу щодо колишньої Югославії (надалі — МКТЮ), рішення цих трибуналів також передбачають обов'язок покарання за злочин геноциду, воєнні злочини і злочини проти людяності та індивідуальну відповідальність за ці злочини. Ані службовий статус обвинуваченого, ані його підлеглість не звільняють від кримінальної відповідальності. Проте той факт, що обвинувачений виконував наказ уряду чи керівництва, може враховуватись для пом'якшення покарання.

Важливим кроком на шляху утвердження індивідуальної відповідальності в міжнародному праві стало ухвалення Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (надалі — МКС) у липні 1998 р., який встановив юрисдикцію суду щодо злочину геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочи-

---

[4] Tshitenge Muteba v. Zaire, Communication No. 124/1982 (25 March 1983), U.N. Doc. Supp. No. 40 (A/39/40) at 182 (1984), para 13, available at: http://www1.umn.edu/humanrts/undocs/session39/124–1982.htm.

[5] McCann v. the United Kingdom, Judgment of Sept. 27, 1995 // EHRR. — 1996. — Vol. 21. — Para. 161.

[6] Velasquez Rodriguez Case, Judgment of July 29, 1988, Inter-Am.Ct.H.R. (Ser. C) No. 4 (1988)), para 175, available at: http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_12d.htm.

нів і злочину агресії. Під час роботи над проектом були спроби внести до нього порушення конкретних міжнародних угод, спрямованих проти викрадення або захоплення повітряних кораблів, тероризм, незаконний обіг наркотичних засобів, катування тощо. Однак не був досягнутий консенсус щодо механізмів віднесення цих питань до юрисдикції суду, тому їх не внесено до Статуту.

До юрисдикції МКС належить переслідування особи, якщо злочин був скоєний на території держави, що ратифікувала Римський Статут; злочин скоїв громадянин держави, що ратифікувала Римський Статут; якщо держава, не сторона Римського Статуту, заявила про злочин, як такий, що підпадає під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду; або якщо злочин був скоєний у ситуації, яка становить загрозу для міжнародного миру та безпеки, і Рада Безпеки ООН звернулась до МКС згідно з главою 7 Статуту ООН.

Римський Статут передбачає, що справи в МКС може ініціювати прокурор суду, якщо злочин і особа, що його скоїла, підпадають під юрисдикцію суду. Держави, які ратифікували Римський Статут, можуть звернутися до прокурора з проханням розслідувати один або більше злочинів, якщо вони підпадають під юрисдикцію МКС. Крім того, Рада Безпеки ООН може просити прокурора про розслідування одного або більше злочинів, навіть якщо його скоєно на території держави, яка не підписала Римський Статут, а також якщо обвинувачений громадянин такої держави. Однак у всіх трьох випадках саме прокурор вирішує, чи порушувати справу в МКС.

Україна підписала Статут МКС 20 січня 2000 р., однак ще не ратифікувала його. 13 лютого 2001 р. Президент України Л. Кучма звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду. Як зазначалось у поданні, підставою для нього стала вимога частини другої статті 9 Конституції України та пункту 9 статті 7 Закону України «Про міжнародні договори України» щодо необхідності попереднього внесення змін до Конституції України в разі, якщо положення міжнародного договору, який планується ратифікувати, суперечать положенням Конституції України, а також вимога статті 120 Римського Статуту МКС, згідно з якою під час ратифікації «до цього Статуту не можна робити жодних застережень». Така практика внесення змін до Конституції у зв'язку з ратифікацією Статуту МКС була у Франції та в деяких інших державах. Конституційний Суд України визнав, що Римський Статут не відповідає Конституції України в частині, що стосується положень абзацу десятого преамбули та статті 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд … доповнює національні органи кримінальної юстиції». Можливість такого доповнення судової системи України не передбачена розділом VIII «Правосуддя» Конституції України.

Отже, на сьогодні порушити справу проти винних у злочинах проти людяності щодо активістів Майдану прокурор МКС за власною ініціативою не може, бо, з одного боку, Україна не ратифікувала Римський Статут МКС, а з ін-

шого — Рада Безпеки ООН, хоча б враховуючи те, що Росія, її постійний член, не звернеться до прокурора щодо порушення справ проти винних у злочинах проти людяності в Україні. Однак після перемоги Революції гідності для виконання обов'язку покарати винних у злочинах проти людяності згідно з міжнародним правом Україна звернулась до МКС з заявою відповідно до статті 12(3) Римського Статуту. Стаття каже, що якщо «вимагається визнання юрисдикції державою, яка не є стороною цього Статуту, ця держава може шляхом подання декларації … визнати здійснення Судом юрисдикції щодо цього злочину».

Разом з тим визнання юрисдикції МКС не веде автоматично до початку розслідування. Прокурор МКС повинен вирішити, чи надана інформація достатня для порушення справи і звернутися з відповідним проханням до суддів. Навіть якщо почнеться розслідування, прокурор повинен вирішити, на підставі отриманих даних, чи варто просити суддів про видачу ордерів на арешт або повісток для явки в суд особам, обвинуваченим у скоєнні злочинів, що підпадають під юрисдикцію МКС.

Злочини проти людяності та інші міжнародні злочини

Починаючи зі Статуту Нюрнберзького трибуналу, міжнародне право виділяє такі міжнародні злочини: воєнні злочини, злочини проти миру і злочини проти людяності, за які передбачена індивідуальна відповідальність. У 1948 році з ухваленням Конвенції про геноцид цей перелік міжнародних злочинів був доповнений злочином геноциду. З ухваленням чотирьох женевських конвенцій 1949 року зі спільними статтями 49, 50, 129 та 146 грубі порушення прав людини були проголошені злочинами за міжнародним правом. Низка міжнародних конвенцій кваліфікує інші діяння як міжнародні злочини. 1998 року в Римському Статуті Міжнародного кримінального суду зазначено юрисдикцію суду щодо злочинів геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів і агресії.

Дефініція злочину проти людяності не міститься в якомусь окремому договорі, а в тих статутах міжнародних трибуналів, які мають юрисдикцію щодо злочинів проти людяності, ці дефініції дещо відрізняються. Вперше закони людяності (laws of humanity) були визнані ще в Гаазькій конвенції 1907 року. 1945 року в Нюрнберзькому статуті Міжнародного військового трибуналу злочини проти людяності були визначені як: вбивство, винищення, взяття в рабство, депортація та інші нелюдські акти, вчинені проти цивільного населення до чи під час війни, переслідування на політичному, расовому чи релігійному ґрунті на виконання чи у зв'язку з будь-яким злочином, що перебуває під юрисдикцією трибуналу, незалежно від того, чи він порушує національне законодавство держави, в якій цей злочин скоєно.

У Римському Статуті МКС перелік злочинів проти людяності значно ширший. Крім зазначених злочинів, у статті 7 Римського Статуту до їх числа також віднесено: ув'язнення чи інше жорстоке позбавлення фізичної свободи,

що порушує основоположні норми міжнародного права; катування, зґвалтування чи будь-яка інша форма сексуального насильства; насильне зникнення людей; злочин апартеїду; інші нелюдські акти подібного характеру, які з наміром спричиняють великі страждання чи серйозні тілесні або розумові чи фізичні пошкодження.

А що до цього часу не ухвалено окремого міжнародного договору, який би стосувався злочинів проти людяності, багато фахівців-міжнародників вважають, що це норма міжнародного звичаєвого права. Конвенція ООН про незастосування термінів давності до воєнних злочинів і злочинів проти людяності 1968 року та Європейська конвенція 1974 року з аналогічною назвою залишаються ратифікованими невеликою кількістю держав.

За міжнародним звичаєвим правом до злочинів проти людяності може бути застосована універсальна юрисдикція, тобто будь-яка держава може притягати до відповідальності за ці злочини, однак на практиці лише декілька держав фактично визнали універсальну юрисдикцію щодо міжнародних злочинів. Наприклад, позиція США така — не притягати до кримінальної відповідальності за воєнні злочини, а видавати злочинців на їхню батьківщину. Німеччина ж, навпаки, відмовляється видавати підозрюваних, бо це робить можливим дальші порушення прав людини.

Лише декілька держав ухвалили національне законодавство, необхідне для притягнення до відповідальності за злочин геноциду та злочини проти людяності. Німеччина та Італія внесли геноцид як злочин до своїх кримінальних кодексів. Франція, Канада, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії та Австралія ухвалили законодавство, що може бути ретроспективно застосоване до подій Другої світової війни. 1993 року в Бельгії ухвалено Закон щодо покарання за грубі порушення міжнародного гуманітарного права, який доповнено законом 1999 року. Стаття 7 цього закону встановлювала універсальну юрисдикцію бельгійських судів щодо таких порушень. Однак після рішення Міжнародного суду ООН у справі Конго проти Бельгії 2002 р. до зазначеного закону в 2003 р. була внесена низка положень, що передбачали необхідність встановлення зв'язку з державою, яка притягає до відповідальності, що обмежило сферу дії цього закону.

Новий Кримінальний кодекс України також криміналізує злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, серед яких воєнні злочини, геноцид, найманство тощо, однак не внесено злочини проти людяності.

Хто повинен бути притягнутий до відповідальності за міжнародні злочини?

Згідно з Проектом статей щодо відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння, ухваленому ГА ООН 2001 року, держава несе відповідальність за дії своїх органів будь-якої з гілок влади (ст. 4); за поведінку осіб чи угруповань, що виконують елементи державної влади (ст. 5); чи ор-

ганів, переданих у розпорядження держави іншими державами (ст. 6). Згідно зі статтею 7 держава буде відповідати за дії державних органів чи осіб і угруповань, що діють від імені держави, навіть якщо вони перевищили свої повноваження. Водночас держава не несе відповідальності за дії осіб, які не діяли від імені держави та за дії повстанських рухів, які не стали новим урядом, над якими держава не мала «ефективного контролю», тобто «які не діяли за вказівками чи під керівництвом чи контролем держави у своїй поведінці» (ст. 8).

Злочини проти активістів Майдану, починаючи з 30 листопада 2013 року і до 22 лютого 2014 року, чинили: спеціальний підрозділ МВС України «Беркут», внутрішні війська, міліція, прокуратура, судді, а крім того, кримінальні угруповання «тітушок», які перебували під прикриттям органів внутрішніх справ, чому є багато підтверджень. Тобто це були або державні органи, або особи і угруповання, наділені владними повноваженнями чи які діяли від імені держави. Якщо підтвердиться, що в Україні діяли спецпідрозділи ФСБ РФ, то попередня влада України також буде відповідальна за їхні злочини, бо їх передала в розпорядження України інша держава. Отже, держава, передусім, в особі колишніх президента і міністра внутрішніх справ, повинна нести відповідальність за ці злочини. В демократичній державі міністр внутрішніх справ повинен був би подати у відставку відразу після першого побиття мирних демонстрантів на Майдані. Крім того, до відповідальності мали бути притягнуті виконавці злочинів проти людяності — ті беркутівці й «тітушки», які чинили вбивства та акти жорстокого побиття і катування мітингувальників.

Як зазначав В. Василенко, на території України створені всупереч її Конституції спеціальні підрозділи міліції «Беркут» вчинили дії, які грубо порушують фундаментальні права та основоположні свободи громадян. Після жорстокого придушення мирної акції громадянського протесту 30 листопада 2013 року особовий склад цього підрозділу розпочав адресний відстріл найактивніших учасників протестних акцій та журналістів. Унаслідок цього кількох осіб вбито, а сотні зазнали тяжких тілесних ушкоджень. У всіх регіонах України поширилися випадки насильницьких зникнень і розпочалося переслідування активістів Майдану із застосуванням тортур і знищенням їхньої власності. Та ще й до злочинних акцій проти громадян силові структури залучали контрольовані ними бандформування, прозвані «тітушками»[7].

Не лише українські та іноземні журналісти надали багато підтверджень злочинів проти людяності в Україні. Міжнародна організація *Human Rights Watch* надала документальне підтвердження 13 випадків, коли міліція била

[7] Володимир Василенко. МКС і злочини проти людяності в Україні // День — 31 січня 2014 http://gazeta.dt.ua/international/mks-i-zlochini-proti-lyudyanosti-v-ukrayini-_.html.

журналістів і медичних працівників під час протистоянь протягом тижня після 19 січня 2014 року і вказала на десятки інших таких випадків[8].

Фактично, в Україні режим Януковича узаконив практику взяття заручників. Так званий закон про амністію — Закон України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань» (4021–3) –перетворив правопорядок на предмет торгу. Закон де-факто визнав брак чіткого правового зв'язку між діями заарештованих і можливістю їх звільнення. Таке формулювання протиправне, бо право передбачає принцип індивідуальної відповідальності за дії особи. Вина особи чи невинуватість, свобода чи несвобода не можуть бути поставлені в залежність від дій третіх осіб. Фактично кримінальна відповідальність громадян цим «законом» була поставлена у залежність від дій суспільства або вчинків політиків.

За режиму Януковича ніхто ні політично, ні кримінально не відповів за зазначені злочини. Спершу голова Київської міської державної адміністрації Олександр Попов був відсторонений від посади Указом Президента України від 14 грудня 2013 року № 684/2013 «Про відсторонення О. Попова від посади» у зв'язку з підозрою у причетності до порушення конституційних прав громадян, які 30 листопада 2013 року перебували на Майдані Незалежності в м. Києві, і потім звільнений з цієї посади Указом Президента України від 25 січня 2014 року № 42/2014 «Про звільнення О. Попова з посади голови Київської міської державної адміністрації». Таким же указом був відсторонений від посади заступник Секретаря РНБОУ В. Сівкович. Разом з тим слідчі дії щодо зазначених звільнених посадовців не проводились, і 12 лютого 2014 року прокуратура підтвердила, що були закриті справи проти Олександра Попова, Володимира Сівковича та інших щодо розгону студентів 30 листопада 2013 року згідно з законом про амністію. Цим ще раз підтвердивши, що попередня влада не збиралась виконувати обов'язок покарати винних у злочинах проти людяності всупереч міжнародному праву.

Після падіння режиму Януковича були порушені кримінальні справи проти колишнього президента Януковича, міністра внутрішніх справ Захарченка та інших високопосадовців та направлено звернення до РФ щодо їхньої видачі. Були порушені кримінальні справи щодо беркутівців, які підозрюються у розстрілах і катуваннях майданівців.

Обов'язок покарання за злочини проти активістів Майдану

Про необхідність розслідування фактів вбивств, викрадення, побиття, катувань, кримінальних переслідувань учасників Майдану за період між 21 листопада 2013 року та 22 лютим 2014 року багато говорять як в Україні, так і в сві-

[8] Andrew E. Kramerjan. Abuse Claims in Ukraine Rise Among Protesters // The New York Times. — 2014. — Is. 31. http://www.nytimes.com/2014/02/01/world/europe/ukraine.html?emc= eta1&_r=0.

ті. В Україні створено Громадську комісію з розслідування та попередження порушень прав людини в Україні, яка працює над створенням Чорної книги злочинів проти людяності, вчинених щодо активістів Майдану, з метою передання цих фактів до компетентних органів. Комісія у співпраці з ГПУ, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, Євромайданом та іншими організаціями зібрали дані щодо понад 2300 випадків порушень прав людини, а саме: вбивство; свавільне тюремне ув'язнення або інше жорстоке позбавлення фізичної свободи; катування; інші нелюдські діяння аналогічного характеру, які полягали в умисному спричиненні сильних страждань або серйозних тілесних ушкоджень чи серйозної шкоди психічному чи фізичному здоров'ю; переслідування ідентифікованої групи чи спільноти (учасників протестного руху); насильницьке зникнення людей.

Питання про покарання за злочини проти активістів Майдану розглядалось на багатьох рівнях, починаючи з часу жорстокого побиття студентів в ніч на 30 листопада 2013 року. Зокрема, після зустрічі з держсекретарем США Джоном Керрі, яка відбулась під час конференції в Мюнхені в лютому 2014 р., тоді ще народний депутат Петро Порошенко сказав, що «...ми прийняли пропозицію генерального секретаря Ради Європи Турбйорна Ягланда щодо створення незалежної комісії за участі опозиції, влади і одного представника генерального секретаря РЄ, яким буде колишній голова ЄСПЛ»[9]. Однак, попри те, що опозиція і Рада Європи свої зобов'язання виконали і призначили своїх представників в комісію (Володимир Василенко від опозиції, екс-президент Європейського суду з прав людини Ніколас Братца від РЄ), влада до цього часу свого представника не призначила і тим самим унеможливила роботу комісії.

Управління Верховного комісара ООН у справах біженців закликало владу України встановити обставини всіх випадків викрадень, тортур і загибелі людей, що відбулися під час антиурядових виступів[10].

Парламентська асамблея Ради Європи ухвалила Резолюцію щодо ситуації в Україні з пакетом рекомендацій. Згідно з цим документом, питання санкцій стосовно української влади мало бути розглянуте у квітні 2014 року, якщо в Україні тривали б порушення прав людини і у разі силового розгону Майдану[11].

Про необхідність створити незалежний слідчий комітет під егідою визнаної міжнародної інституції, наприклад Ради Європи, для того щоб розслідувати всі порушення прав людини, які були від початку демонстрацій в Україні, говорилось і в Резолюції Європарламенту щодо ситуації в Україні від 6 лютого 2014 року. В резолюції також наголошувалось і на необхідності постійної

---

[9] http://www.unian.ua/politics/879497-v-myunheni-oppozitsiya-oprilyudnila-plan-vregulyuvannya-krizi-v-ukrajini.html#.

[10] В ООН Київ закликали розслідувати випадки тортур. — 31.01.2014 // http://www.radiosvoboda.org/content/article/25249241.html.

[11] ПАРЄ прийняла резолюцію щодо ситуації в Україні. — Четвер, 30 січня, 2014 // http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/30/7012032/.

участі ЄС у посередництві та сприянні процесу розв'язання кризи, зокрема створення постійної місії Європейського парламенту в Україні.

В часи Майдану верховний представник ЄС із закордонних справ Кетрін Ештон звернулась до української влади: «Саме до відповідальності влади належить вжити всіх необхідних заходів для того, щоб зупинити нинішню атмосферу залякування і безкарності… Усі незаконно затримані люди повинні бути звільнені, а винні притягнуті до відповідальності»[12]. *Amnesty International* закликала владу України забезпечити справедливість в окремих справах жорстокого застосування сили співробітниками правоохоронних органів під час Євромайдану, повною мірою співпрацювати з міжнародними розслідуваннями порушень прав людини під час Євромайдану і створити постійний незалежний механізм для розслідування скарг на жорстоке поводження з боку міліції, зокрема «варварського вчинку» щодо Сергія Булатова[13].

Як заявила євродепутат, лідер фракції «Зелених» / «Європейського вільного альянсу» в Європарламенті Ребекка Гармс, Захід спільно з українцями має провести розслідування всіх злочинів проти людяності, вбивств і катувань мітингувальників, активістів та журналістів, які сталися в Україні. Вона також визнала, що лише насильство на вулицях українських міст проти тих, хто бореться за демократію та європейський вибір країни, змусило європейців прокинутися й усвідомити значення останніх подій в Україні[14].

Якщо ініціативи Ради Європи щодо створення незалежної слідчої комісії не будуть успішними, Д. Кулеба і М. Гнатковський передбачають можливість ліванського варіанту процесу встановлення справедливості в Україні, але в його європейській версії. Зокрема, 14 лютого 2005 року в Бейруті в результаті вибухів загинув колишній прем'єр-міністр країни Рафік Харірі. Вже в березні уряд Лівану заявив, що не може самостійно справитись з розглядом цієї справи і закликав Раду Безпеки ООН створити міжнародну комісію з розслідування. Така Комісія була створена ООН, однак Сирія фактично саботувала її роботу. Тому в грудні 2005 року Ліван звернувся до ООН щодо створення Спеціального міжнародного трибуналу, який був створений на основі Угоди між ООН і Ліванською Республікою, підписаною 6 лютого 2007 року. До складу трибуналу ввійшли чотири ліванських і сім міжнародних суддів, прокурора призначає Генеральний секретар ООН, а його заступника ліванська сторона. Фінансують суд члени ООН — 51% і Ліван — 49%[15]. У червні 2011 року трибунал видав 4 ордери на арешт громадян Лівану, членів Хезболли.

---

[12] Аштон: влада України має зупинити залякування і безкарність. — 1 лютого 2014 р. // http://www.radiosvoboda.org/content/article/25249115.html.

[13] http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/11/7013552/.

[14] Ми повинні розслідувати злочини проти людяності в Україні — Ребекка Гармс // http://www.radiosvoboda.org/content/article/25245853.html.

[15] Дмитро Кулеба, Микола Гнатовский. Гаазька справедливість по-українськи // Дзеркало тижня. — 7.02.2014 http://gazeta.dt.ua/international/gaazka-spravedlivist-po-ukrayinski-_.html.

Логічним і першочерговим у питанні покарань за злочини проти Майдану мало б бути звернення жертв грубих порушень прав людини з позовами до місцевих судів, тобто здійснення правосуддя національними судами. Однак, з огляду на заангажованість і упередженість українських суддів, їхні рішення за часів попереднього режиму були передбачувані. З одного боку, такі рішення, втім, могли б служити підставою для звернень до Європейського суду з прав людини, а велика кількість таких звернень — підставою для застосування процедури пілотних рішень, тобто розгляду аналогічних справ, що стосуються поширеної практики перевірки порушень прав людини за скороченою процедурою. Однак, зворотним боком цього питання було те, що самі звернення побитих активістів Майдану до правоохоронних органів ставали причиною їхнього арешту як учасників масових акцій протесту, які були заборонені так званими законами 16 січня. Тобто жертви після звернення до правоохоронних органів фактично ставали обвинуваченими.

З іншого боку, як показала справа *Sirenko v. Ukraine* (application no. 9078/14), Європейський суд з прав людини прийняв цю справу до розгляду навіть без рішення національних судових інстанцій, посилаючись на можливість невичерпання національних засобів захисту за умови їхньої неефективності. Справа стосується жорстокого побиття і незаконного затримання громадянина Сіренка як учасника мирного протесту в Києві. Заявник скаржився на порушення владними органами статей Європейської конвенції щодо заборони нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження, права на свободу і безпеку, свободу зборів і асоціацій, права на ефективний захист і Протоколу №1 щодо права на власність. Суд надав справі пріоритетного розгляду, що вкрай рідкісний випадок у практиці ЄСПЛ.

Як зазначено вище, після перемоги Майдану та зміни влади Уряд України 17 квітня 2014 року подав до МКС декларацію про визнання юрисдикції МКС стосовно злочинів, які скоєно на території

України з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року. Секретар МКС повідомив український Уряд про наслідки прийняття декларації відповідно до нормативно-правової бази МКС, а саме про те, що МКС відтепер має юрисдикцію щодо можливих злочинів, які, як стверджується, скоєно в контексті вищезгаданої ситуації, і щодо застосування положення частини 9 Римського Статуту стосовно міжнародного співробітництва та судової допомоги. Декларація була передана до канцелярії прокурора МКС для подальшого розгляду[16].

25 квітня 2014 року прокурор Міжнародного кримінального суду відкрила попереднє розслідування за фактами злочинів, скоєних на території України з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року. «Прокурор МКС Фату

[16] Україна визнає юрисдикцію МКС щодо злочинів, які було скоєно з 21 листопада 2013 по 22 лютого 2014 року // http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/997/pr997-Urk.pdf.

Бенсуда вирішила розпочати попереднє розслідування ситуації в Україні для з'ясування того, чи існують підстави для початку повного розслідування відповідно до критеріїв Римського Статуту. Зокрема, відповідно до статті 53 (1) Римського Статуту, прокурор повинен з'ясувати питання юрисдикції, прийнятності та інтересів правосуддя»[17].

Висновки

Україна нині намагається виконати обов'язок покарання за злочини проти людяності, які були вчинені щодо активістів Майдану, починаючи з 21 листопада 2013 року до 22 лютого 2014 року. За часів президента Януковича національні суди повністю перетворились у маріонетки виконавчої влади та прокуратури і не виконували своїх функцій незалежного і неупередженого судочинства. Звернення людей по захист своїх прав на свободу від катувань і такого, що принижує гідність, поводження; права на власність, на свободу мітингів тощо ставали приводом не для їх захисту, а притягнення до кримінальної відповідальності за участь у масових протестах. Інформації про те, яким чином після перемоги Майдану розглядаються справи, порушені майданівцями щодо злочинів, вчинених проти них у період між 21 листопада 2013 року та 22 лютим 2014 року, поки що недосить.

Через непритягнення винних до відповідальності за часів президента Януковича держава в особі своїх органів влади сама ставала відповідальною за злочини проти людяності, які були вчинені щодо майданівців. Після перемоги Майдану нова влада повинна виконати обов'язок покарання за грубі порушення прав людини попереднім режимом. До відповідальності мають бути притягнуті як ті державні службовці, незалежно від займаної посади, які планували злочинні дії, віддавали злочинні накази, так і виконавці цих злочинів.

Громадська комісія з розслідування та попередження порушень прав людини в Україні виявила понад 2300 діянь, які можна віднести до злочинів проти людяності. Ці матеріали будуть опубліковані й передані до компетентних органів.

Притягнення до міжнародної відповідальності можливе через міжнародні судові та контрольні органи. Ефективним стане розгляд позовів до Європейського суду з прав людини, що вже прийняв до розгляду декілька справ українських позивачів — учасників протестних дій на майданах України. Важливим кроком до виконання Україною свого обов'язку притягнення до відповідальності винних у порушеннях прав людини за період 21 листопада 2013 року — 22 лютого 2014 року стало звернення Уряду України до Міжнародного кримінального суду з приводу визнання його юрисдикції щодо цих

[17] The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination in Ukraine. http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr999.aspx.

злочинів. Наступним кроком повинна бути ратифікація Римського Статуту Міжнародного кримінального суду Верховною Радою України.

Однак остаточне виконання обов'язку покарання за злочини проти людяності покладається на національні суди, і лише справедливий судовий розгляд вчинених злочинів проти активістів Майдану українськими судами стане запорукою того, що такі злочини більше не повторяться.

1.1.4. Децентралізація повноважень органів публічної влади як вимога Майдану: національна та міжнародна зміна

І. Вступ

Українська Революція гідності стала однією з найважливіших подій у світовій історії першої чверті XXI століття. Природна тяга українців до гідного життя, активізація діяльності уряду Януковича щодо підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а потім і обман можновладців не тільки привели до виникнення нового Майдану, вилилися в потужний соціальний протест проти правління «Сім'ї», а й сфокусували увагу на цілій низці проблем, розв'язання яких, на думку широких народних мас і прогресивних політиків, могло сприяти нейтралізації глибокої соціально-політичної кризи, в якій опинилася Україна. Ці вимоги були оформлені у вигляді вимог Майдану і передані новому урядові, основний склад якого був сформований і схвалений на Майдані і самим Майданом. Вони ж знайшли своє відображення і в програмах кандидатів на пост Президента України, один з яких, Петро Порошенко, здобув перемогу на виборах у першому турі голосування, внісши ці вимоги в програму своїх дій на посаді глави держави.

Одна з основних вимог, що міститься в списку Майдану, — децентралізація повноважень органів публічної влади. Вона виникла не випадково, а стала закономірною реакцією громадян України на суттєві тенденції до централізації публічної влади, яскравим проявом чого стало «вибудовування» в державі жорсткої і єдиної вертикалі виконавчої влади режимом Януковича.

Сутність такої вертикалі виконавчої влади полягала в тому, що:

– до неї насамперед, крім органів виконавчої влади, входили й органи місцевого самоврядування, попри те, що, згідно зі ст. 5 Конституції України[1] та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року[2], місцеве самоврядування — самостійний рівень публічної самоврядної влади і самостійний суб'єкт конституційного права у межах своїх повноважень і при розв'язанні питань місцевого значення;

[1] Конституція України 1996 року// Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

[2] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. — 1997. — № 24. — Ст. 170.

Баймуратов Михайло Олександрович — завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права Маріупольського державного університету, завідувач кафедри конституційного, адміністративного та міжнародного права, д. ю. н., проф., Заслужений діяч науки і техніки України.

Сліденко Ігор Дмитрович — суддя Конституційного Суду України, д. ю. н., професор.

– органи місцевого самоврядування можновладці почали іменувати «місцевими органами влади», і розпочалися активні процеси побудови єдиної системи рад, за прикладом колишнього СРСР, починаючи від Верховної Ради і закінчуючи сільськими радами;
– відбувався перерозподіл повноважень місцевого самоврядування на користь органів центральної виконавчої влади: з їх відання на рівень Кабінету Міністрів України забирали основні повноваження, що давали реальну можливість фінансово поповнити місцеві бюджети — питання визначення тарифів на комунально-побутові послуги, реєстрації власності, розпорядження землею в рамках територіальної громади і т.д., що, з одного боку, зрівнювало все населення держави, без урахування особливостей організації життя в конкретному населеному пункті, з іншого — нівелювало місцеве самоврядування як автономний інститут до державної публічної влади; а з третього — «замикало» всі фінансові потоки на рівні центральної виконавчої влади, позбавляло фінансової самостійності територіальні громади та перетворювало органи місцевого самоврядування в слухняне знаряддя можновладців;
– важливими та обурливими фактами знищення місцевого самоврядування в Україні стали: а) масові фальсифікації на місцевих виборах на користь кандидатур від Партії регіонів та її партійного списку, внаслідок чого ця владна партія трансформувалася фактично в єдину політичну силу, що репрезентувала органи місцевого самоврядування в державі; б) поділ посади Київського міського голови, якого обирала територіальна громада міста, на дві — голови Київської міської державної адміністрації, якого призначає і який підпорядкований Президентові України, та Київського міського голови, якого обирає територіальна громада Києва, але який став володіти в основному тільки представницькими функціями; в) звільнення міських голів великих міст України, наприклад Одеси, і свідоме непризначення позачергових виборів на ці посади, а також посади міських голів інших міст — Києва, Миколаєва, Херсона та ін., що були звільнені з інших причин (на власне бажання, смерть, обрання народним депутатом тощо), з метою збереження і консервації фактично «прямого» керування з центру;
– особлива увага приділялася системі місцевих державних адміністрацій (обласних і районних), саме вони ставали бенефіціаріями (користувачами) основного обсягу владних повноважень на місцях і основним об'єктом розмежування повноважень. Говорячи про децентралізацію влади, збільшення надходжень до місцевих бюджетів як основних складників реформи місцевого самоврядування, В. Янукович під час наради з питань соціально-економічного розвитку Херсонської області в жовтні 2012 року сказав: «Ми будемо поступово переміщувати центр

ваги в регіони. Підсилювати місцеве самоврядування, працювати над децентралізацією влади»[3]. Згідно з цим, на рівень обласних адміністрацій передавалися і повноваження органів державної виконавчої влади на місцях, що вилучалися з компетенції уряду — виходячи з підпорядкованості місцевих адміністрацій Адміністрації Президента України, зміцнювалася саме президентська вертикаль;

– проголошена владою Януковича муніципальна реформа, в основному розумілася як розмежування повноважень між обласним та іншими рівнями місцевого самоврядування для зміцнення саме регіонального рівня управління, підпорядкованого центрові;
– «конституційна реформа», проведена владою Януковича через рішення Конституційного Суду України[4], безпідставно припинила дію Конституції України 2004 року і відновила дію Конституції України 1996 року, що зумовило перехід України від переважно парламентсько-президентської форми правління до суперпрезидентської форми правління в неконституційний спосіб.

Результатом подібних дій стали практичний «параліч» системи місцевого самоврядування, позбавленої матеріально-фінансової бази, і непропорційне посилення рівня державного управління на місцях — місцевих державних адміністрацій, що входять в систему президентської владної вертикалі й беззаперечно підпорядковані їй. Таким чином в Україні була побудована тотальна система президентської влади, де всіма процесами керувала одна людина — глава держави, що фактично стало узурпацією публічної як державної, так і самоврядної влади.

Зразком для побудови вертикалі влади в Україні режим Януковича обрав Російську Федерацію, де вертикаль влади, побудована В. Путіним у ході адміністративної реформи, мала чіткі телеологічні домінанти: а) зведення вертикалі влади обґрунтовувалось необхідністю зміцнення російської державності, яка похитнулася після параду суверенітетів, а також збільшенням рівня відповідальності чиновників перед суспільством; б) головним заходом у побудові вертикалі влади було створення семи федеральних округів, що поділили всю країну на приблизно рівні економічно частини, призначення главами федеральних

[3] Див.: Віктор Янукович: Децентралізація влади є основним завданням реформи місцевого самоврядування [Електронний документ]. — Режим доступу: http://uaror.org.ua/viktor-yanukovich-decentralizaciya-vladi-ye-osnovnim-zavdannyam-reformi-miscevogo-samovryaduvannya/.

[4] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України). Справа № 1–45/2010 від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [Електронний документ]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710–10.

округів відповідальних людей і перепідпорядкування глав суб'єктів федерації новим чиновникам[5].

Однак приховані тенденції в зміцненні російської державності полягають у тому, що негласно проводяться процедури зі створення в Російській Федерації двопартійної (або навіть однопартійної) системи на зразок такої в США, коли дві партії створюють видимість політичної боротьби і демократії. У США є республіканці і демократи (але мало в кого виникає резонне питання: «А чим ці партії відрізняються, якщо в перекладі назв першої з латині, а другої з греки виходить одне і те ж — «влада народу»?»). У Росії однією з партій може стати так звана партія влади «Єдина Росія», яка за допомогою виборних технологій захопила всі ключові посади в російській владі. Яка партія буде обрана на другу роль — поки не ясно. Отже, після остаточного зведення вертикалі влади Росію чекає політичний театр абсурду[6] .

ІІ. Децентралізація публічної влади: історичні та засадничі аспекти

Історія децентралізованої держави — історія суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації основне в Європі, воно також стало об'єднавчим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління[7].

Вже зазначалось, що публічна влада в державі виступає у двох формах — державна влада та місцеве самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та підприємств для того, щоб діяти в суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення. Один із способів оптимізації державного управління — децентралізація — передання певної частини повноважень органам, не підпорядкованих центральній владі, а яких обирає чи створює громада.

Слід зазначити, що децентралізація — досить перспективна ідея, реалізація якої може піти на благо держави. Вона дозволить зміцнити центральну владу, надавши їй можливість сконцентрувати увагу і ресурси на завданнях національного рівня і звільнивши її від безлічі поточних питань, які куди ефективніше можуть розв'язуватися на місцевому рівні.

---

[5] Див.: Белояр А. Толковый словарь демократического новояза и эвфемизмов [Електронний документ]. — Режим доступу: http://politike.ru/dictionary/472/word/vertikal-vlasti.

[6] Там само.

[7] Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади/ П. Моргос // Економічний часопис. — XXI. — 2006. — № 5–6. — С. 40.

Децентралізація — один з фундаментальних принципів системи державного управління розвинених країн. В її витоках лежить гіпотеза теорії менеджменту про те, що звуження кола завдань приводить до підвищення якості їх виконання та покращення результатів роботи.

На основі цього припущення центральні уряди розвинених країн намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, які ефективніше можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних завдань. Зазвичай центральна влада в розвинених країнах залишили за собою такі функції, як національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, керування транспортними комунікаціями державного значення.

Своєю чергою, освіта, медицина, комунальне господарство та комунальні комунікації, пожежна безпека, благоустрій, охорона правопорядку передані на місцевий рівень.

Цілком закономірно, що реальна децентралізація державного управління (відповідно, і видаткових зобов'язань) завжди супроводжується переданням органам місцевого самоврядування еквівалентних фінансових джерел. Передання повноважень без адекватного розширення їх фінансової бази загрожує перетворенням органів місцевого самоврядування в інститути, що займаються пасивної реалізацією політики центральної влади.

Коли нема коштів, вони не мають власних ресурсів для розвитку керованих адміністративно-територіальних одиниць, і, отже, знімають з себе відповідальність за їх соціально-економічне становище. У підсумку органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава. Таку модель можна назвати псевдодецентралізацією. Саме такий варіант децентралізації закладений у Бюджетному кодексі України 2010 року і, на жаль, політичних ініціативах уже нової влади.

Однак, якщо провести реальну децентралізацію, то можна здобути досить позитивні результати. Наприклад, в ЄС, де цей процес пройшов не тільки у федеральних і країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в унітарних, досвід показав, що децентралізація забезпечує серйозні позитивні зміни.

Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер — час від часу ще робляться деякі вдосконалення і корегування. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці — носії місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Проблема децентралізації влади в Україні не нова, проте залишається актуальною, бо за чинної системи державотворення управління занадто сконцентроване в центрі, не вистачає ресурсів і, відповідно, функціонування вико-

навчої влади на місцях не досить динамічне, спостерігаються суперечності між місцевими органами влади і, як результат, відчуженість людей від неї. З огляду на це, потребує вдосконалення та увідповіднення Конституції України правове регулювання цих проблем. Насамперед це стосується розвитку місцевого самоврядування, стратегічного планування і особливо бюджетної політики держави.

Осмислення процесу децентралізації в системі державного управління, конституційного та муніципального права, спирається на положення теорії та історії державного управління, наукові підходи до дослідження проблем децентралізації таких вітчизняних і зарубіжних науковців, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, М. О. Баймуратов, І. П. Бутко, В. М. Вакуленко, Т. Вюртенбергер, Я. Гонціаж, Д. Гібсон, Б. Гурне, Ж.-Ф. Девемі, О. С. Ігнатенко, В. М. Кампо, В. М. Князєв, А. А. Коваленко, В. В. Копєйчиков, Д. Кохен, Л. М. Кравчук, А. В. Крусян, В. С. Куйбіда, Ж. Литвак, В. І. Луговий, П. І. Надолішній, І. Ф. Надольний, М. П. Орзіх та ін.

Необхідно зазначити, що сучасна політична еліта в Україні відзначається недостатньою спроможністю ініціювати та впроваджувати реформи, надмірною централізацією, закритістю від суспільства, високим рівнем корупції.

Основними причинами такого стану залишаються: незавершеність трансформації Кабінету Міністрів у політичний орган; неефективна організація діяльності міністерств; нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні; неефективна організація виконавчої влади на рівні району та області; фіктивна правосуб'єктність територіальної громади; незахищеність особи у відносинах з публічною владою.

Проблема вдосконалення місцевого управління, зокрема взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування, сьогодні залишається вельми актуальною. Для ефективного розв'язання питань місцевого значення потрібна національна модель, яка б забезпечувала необхідну єдність державної влади з одночасною самостійністю територіальних громад. У суспільстві мають бути визначені не максимальні, а граничні можливості самоврядування з метою розвитку демократії і забезпечення суверенітету народу й оптимальне співвідношення державного управління та місцевого самоврядування, їх співвідношення на регіональному і місцевому рівні. В умовах реформування українського суспільства розв'язання цієї проблеми надзвичайно важливе[8]. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної влади в Україні шляхом її децентралізації через адміністративну реформу.

Адміністративна реформа — складова частина системного реформування економіки, суспільства і держави в Україні. Її проведення відбувається в межах

[8] Єсипчук Н. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування як умова ефективного функціонування механізму державного управління/ Н. Єсипчук // Вісник НАДУ. — 2004. — № 4. — с. 327.

цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України. Перші кроки реформування системи державного управління в Україні розпочалися з Концепції адміністративної реформи, схваленої Указом Президента № 822 від 22 липня 1998 року[9].

Сучасний етап суспільного розвитку передбачає зміщення центру ваги системи управління на регіональний рівень, оновлення змісту діяльності державної влади та органів місцевого самоврядування, підвищення їхнього престижу. Якщо необхідність такої реформи не викликає сумніву і додаткових доказів, то умов достатності якраз не вистачає.

Серед принципів функціонування публічної влади можна виділити:

1) формування стабільної організації та діяльності виконавчої влади;
2) організацію професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служби в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування);
3) створення системи спроможного місцевого самоврядування;
4) зміцнення статусу громадянина (жителя) у відносинах з органами публічної влади;
5) гарантування підконтрольності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування політичній владі та громадянському суспільству.

Отже, необхідні як теоретико-методологічні засади, розроблені за участю широкого кола фахівців, так і політична рамка для комплексного розв'язання завдань реформування владних інститутів[10].

Основні концепції розподілу повноважень між державними, регіональними та місцевими рівнями влади такі:

1. Передання повноважень від держави до регіонів і місцевих територій.

Оптимальна організаційна структура державного управління на практиці також пов'язана з проблемою вибору між централізацією та децентралізацією. Розподіл повноважень між державним, регіональним і місцевим рівнями влади — важливий фактор здатності держави поліпшувати надання послуг населенню, а також допомагати у формуванні належного середовища для регіонального економічного розвитку. Подібного ефекту можна досягти як шляхом децентралізації (політичний та адміністративний підхід), так і шляхом деконцентрації/передання повноважень згори вниз, нижчому рівневі управління — (переважно) адміністративний підхід, або завдяки їх поєднанню. Однак

[9] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України № 822 від 22 липня 1998 року [Електронний документ]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98/page.

[10] Мінченко Р. М. Проблеми децентралізації державної влади і їх взаємодія з місцевим самоврядуванням в Україні/ Р. М. Мінченко // Держава і право. — Випуск 39. — С. 23–24.

у будь-якому разі, в нинішньому середовищі, яке було сформоване з позиції централізованого переходу до державного управління в усіх сферах, що стосуються життя громадян, — це, безперечно, нелегке завдання. Воно ще більше ускладнюється тим фактом, що передання повноважень повинно супроводжуватися відповідним переданням фінансових ресурсів, необхідних для здійснення повноважень, які делегуються та передаються на нижчі рівні державного управління.

2. Деконцентрація та децентралізація.

Згідно із системою деконцентрації, повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць. Контроль відбувається шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням деконцентрація зазвичай має важливий централізаційний вплив, адже саме прем'єр, у разі необхідності, ухвалює рішення щодо політики управління та децентралізації.

Натомість децентралізація передбачає передання повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних громад, до того ж останні не несуть прямої відповідальності ні перед урядом, ні перед його органами. На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворює центральна влада. Це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делегував їм уряд.

Так, наприклад, адміністративна децентралізація в Польщі сприяла самостійному розвиткові місцевого самоврядування, покращенню якості життя її громадян і, насамкінець, після вступу країни до ЄС дала змогу новоствореним адміністративним одиницям виступати рівноправними партнерами в міжнародному співробітництві. Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру», тому передовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення.

ІІІ. Виникнення публічної самоврядної (муніципальної) влади в Україні — як підсумок децентралізації (питання теорії та практики)

З ухваленням Конституції України 1996 року і Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» закінчився етап дискусій щодо визнання Українською державою і суспільством самоврядування як одного з інститутів демократії. Стаття 7 Конституції України закріпила цей принцип так: «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». Отже, можна говорити як про визнання, так і легалізацію публічної самоврядної влади.

Разом з тим у процесі її конституювання, структурування та інституціоналізації виникає низка проблем, пов'язаних не так зі структурно-функціональними її характеристиками, скільки з концептуально-атрибутивними па-

раметрами її становлення, ординарної діяльності та перспективного розвитку. Звідси виникає нагальна потреба, використовуючи комплекс методів наукового пізнання і різні аспективні підходи, проаналізувати й обґрунтувати формування й існування такої самоврядної влади в Україні.

Розглядаючи публічну самоврядну владу, насамперед у семантичному аспекті, слід звернути увагу на досить примітний вислів О. Я. Сливи, який зазначив, що «місцеве самоврядування — це влада, та інших питань немає. З недавньої історії ми прекрасно знаємо, що таке моноліт державної влади. Це недемократична державна влада. Звідси випливає проблема влади муніципальної. А що спільного в державної та муніципальної влади? Весь світ відповів на це питання. Разом вони є публічна влада і все»[11].

Слід вказати, що з цього висловлення випливає низка висновків, що мають важливі кваліфікаційні характеристики як для самої публічної самоврядної влади, так і для процесів її становлення і розвитку: по-перше, така влада, без сумніву, публічна; по-друге, вона відрізняється від публічної державної влади істотними демократичними властивостями; по-третє, вона муніципальна влада.

Щодо першого положення про належність самоврядної влади до влади публічної, дійсно, сумнівів не виникає. Тут слід звернути увагу на досить складний механізм взаємодії державної та самоврядної форм публічної влади: а) самоврядна влада функціонує на території держави, система органів якої здійснює публічну державну владу. Звідси, в питаннях генезису, конституювання та легалізації самоврядної влади вирішальна роль належить владі державній; б) в питаннях зміцнення і стабілізації, підвищення дієвості та ефективності державної влади важлива роль відводиться владі самоврядній. Остання «розвантажує» державну владу, забираючи у неї солідний фрагмент соціально-економічних питань і проблем, які зачіпають істотні інтереси жителів певних територій держави, роблячи її продуктивнішою в часовому і просторовому аспектах. Водночас самоврядна влада істотно підвищує громадянську активність цих жителів, сприяє посиленню процесів її самовияву та самопрояву за допомогою самоврядування локальними справами, що мають колективне значення, нарешті, позитивно впливає на формування конкретної особистості.

Звідси, самоврядна влада породжена і «виходить» від влади державної, існує при її позитивному протекціонізмі і, своєю чергою, зміцнює, стабілізує владу державну, підвищуючи її управлінську ефективність, за допомогою розв'язання істотного комплексу соціальних питань, що виникають на локальному рівні державного управління. Така симбіотична взаємодія вельми примітна. Разом з тим, як правильно відзначає Є. В. Мірошниченко, «симбіоз цих

[11] Див.: Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН)// Государство и право. — 1997. — № 5. — С. 25.

двох основ аж ніяк не ставить знак тотожності між самоврядуванням і державою, не розчиняє перше в другій і не розглядає місцеве самоврядування як феномен, що протистоїть державності»[12].

Положення про високий демократичний потенціал самоврядної влади підтверджується конституюванням і функціонуванням її спеціального суб'єкта — територіальної громади. Тут слід відзначити, що в науковій літературі дискутується питання про те, чи місцеве самоврядування, а отже і здійснення публічної самоврядної влади — прояв народовладдя? Нам видається, що це питання має принципове значення не тільки для визначення природи публічної самоврядної влади, а й для становлення суб'єктно-об'єктної і структурно-функціональної її характеристик. Дійсно, якщо розглядати місцеве самоврядування як одну з форм народовладдя, то як наслідок випливає висновок, згідно з яким суб'єкт місцевого самоврядування — безпосередньо народ, тобто «громадяни України всіх національностей» (Преамбула Конституції України), що, своєю чергою, суперечить ст. 140 Конституції України, яка визначає місцеве самоврядування як «право територіальної громади», а також ст.ст. 1, 2 Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні», які визначають первинним суб'єктом місцевого самоврядування територіальну громаду, тобто «жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільного об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр». Крім того, висновок про те, що на локальному рівні члени територіальної громади виступають і функціонують насамперед як жителі відповідної території, певної територіальної одиниці, а не як громадяни України, логічно підтверджує неправильність такого підходу.

Звідси, слід визнати конструктивним і підтримати висновок А. Р. Крусян про помилковість ототожнення термінів «народовладдя» і «місцеве самоврядування», «народне» і «місцеве» самоврядування. Ці явища різняться передусім за суб'єктною ознакою. Суб'єкт народного самоврядування — народ, який володіє суверенітетом, єдине джерело влади. Суб'єкт місцевого самоврядування — територіальна громада, яка на місцевому рівні проводить гарантовану державою самоврядну діяльність[13].

Територіальна громада не володіє суверенітетом, ця якість належить тільки народові. У цьому разі «суверенні права держави трансформуються в самоврядні повноваження територіальних колективів». Тому суб'єктом місцевого самоврядування повинен визнаватися не сам народ України, а власне територіальна громада, яка, на думку М. П. Орзіха, виступає як «нормативно-право-

[12] Мирошниченко Е. В. Местное самоуправление в России. Теория и практика/ Е. В. Мирошниченко // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 142.

[13] Крусян А. Р. Взаимодействие местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в Украине// Дисс… канд. юрид. наук. Специальность: 12.00.02 — конституционное право/ А. Р. Крусян. — Одесса, 1999. — С. 18.

ва модель самоорганізації населення з відповідними організаційними (управлінськими) структурами, здатними виражати, реалізовувати і захищати територіальний інтерес як права і законний інтерес місцевого самоврядування»[14].

Висновок про те, що публічна самоврядна влада — влада муніципальна, повинен сприйматися насамперед у широкому розумінні самоврядної влади, а також з урахуванням історичних традицій. Слід зазначити, що хоча багато науковців-конституціоналістів ототожнюють ці поняття, у вітчизняній нормативно-правової лексиці це ще не дістало свого закріплення. Так, Ю. М. Тодика зазначає, що «в основі моделі місцевого самоврядування, реалізованої в Україні, лежить теорія, яка розглядає первинні громади як самостійне джерело публічної недержавної (муніципальної) влади»[15]. Становить інтерес думка Н. І. Рудої, яка, характеризуючи особливий суб'єкт муніципальної влади, пише, що «віднесення територіальної громади — жителів сіл, селищ і міст — до основного суб'єкта вказує на те, що в нашому суспільстві самоврядування набуває рис самоорганізованої публічної влади та самоздійснюваного управління на місцях»[16]. Думається, що ця позиція — творча трансформація підходу Ю. О. Тихомирова, який, досліджуючи самоврядування в широкому аспекті, вважає, що в наш час «самоврядування набуває властивості самоорганізованої публічної влади та самоздійснюваного управління»[17]. Вважаємо, що така тенденція на локальному рівні має не тільки прагматичний, а й методологічний характер, фіксуючи істотні установчі та структурно-функціональні модифікації в характері та структурі самої публічної влади.

Автори першого в Україні підручника «Муніципальне право України», серед яких В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов, обґрунтовуючи найменування книги, зазначили, що муніципальне право належить до публічного права, бо стосується насамперед і головно самостійного інституту публічної влади (читай — муніципальної) — безпосередньої і представницької (локальної) влади (демократії)[18]. На особливий характер публічної влади територіальної громади звертає увагу у «Зверненні до читачів» цієї праці і президент Асоціації міст України, Київський міський голова О. Омельченко, відзначаючи, що та бере на себе весь тягар розв'язання міських проблем управління та використання громадських об'єктів з метою задоволення загальних потреб жителів міста, і вказуючи, що ще з часів Стародавнього Риму міське управління традиційно називали муніципальним[19].

---

[14] Орзих М. Ф. Интерес в системе местного самоуправления/ М. Ф. Орзих // Аппарат государственного управления: интерес и деятельность. — К.: Наукова думка, 1993. — С. 93.

[15] Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя Украины/ Ю. Н. Тодыка. — Х., 1999. — С. 80.

[16] Руда Н. І. Право громадян на здійснення місцевого самоврядування: теоретичні аспекти/ Н. І. Руда// Держава і право. — Вип. 7. — К. : ІДП НАН України, 2000. — С. 183.

[17] Тихомиров Ю. А. Публичное право/Ю.А. Тихомиров. — М.: Из-во БЕК, 1995. — С. 116.

[18] Муніципальне право України: Підручник /В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. — К.: Юрінком Інтер, 2001. — С. 5.

[19] Там само. — С. 3.

Ширша характеристика муніципальної влади випливає з етимологічного поняття терміна «муніципалітет», що міститься в ст. 3.1 Європейської хартії міст, ухваленої Радою Європи в березні 1992 року. Якщо раніше термін «муніципалітет» традиційно тлумачився в історичному аспекті як «municipium» — італійські міста, що виникли в Римській державі, а з 3 ст. до н. е. — провінційні міста, вільне населення яких здобувало в повному або обмеженому обсязі права римського громадянства і самоврядування[20], то потім розумівся як «муніципалітет — від нім. Munizipalitat» — виборний орган в системі місцевого самоврядування[21], у зазначеному документі він трактується як автономна адміністративна одиниця, що об'єднує спільноту жителів з певними інтересами або населений центр «з організованим будівництвом, комунальним обслуговуванням і своєю власною адміністрацією»[22]. Тому, видається, що буде справедливо внести до складу суб'єктів муніципальної влади не лише міста, а й села, селища та інші адміністративно-територіальні одиниці первинного характеру з їхніми територіальними громадами і створюваними останніми виборними органами.

Крім того, думається, що вагомий аргумент, який підтверджує необхідність визначення і виділення муніципальної влади як самостійної, — сучасні правові реалії України. В системі публічної влади на локальному рівні функціонально виділяються дві самостійні підсистеми: місцеве державне управління, здійснюване місцевими органами державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації та місцеві органи центральної виконавчої влади), і місцеве самоврядування, здійснюване територіальними громадами безпосередньо і за допомогою створюваних ними представницьких і виконавчих органів. Отже, виділення муніципальної влади досить чітко визначає і обмежує як коло її суб'єктів, так і можливі компетенційні повноваження, що реалізовують об'єктний склад цієї влади.

Однак, попри те, що самоврядні та державні засади в управлінні на локальному рівні фактично поєднуються в єдиному інструментально-нормативному комплексі публічної влади та є синергійними спільниками у реалізації публічно-владних повноважень, що на практиці інтегрує їх в єдиний, але вже інституційно-нормативний комплекс публічної влади, ці дві підсистеми публічної влади повністю самостійні та рівноправні.

Існування муніципальної влади в широкому сенсі її розуміння, як уже зазначалося, підтверджується історично. Загальновідома думка, згідно з якою самоврядування завжди в тій чи іншій формі супроводжувало існування і функціонування людської цивілізації. Первісна громада — яскравий приклад самоврядування на зорі людської історії. Ці процеси знайшли своє підтвердження і

---

[20] Российский энциклопедический словарь. К. 1. — М.: Из-во «Большая российская энциклопедия», 2001. — С. 999.

[21] Там само.

[22] Европейская Хартия городов, Страсбург, 17–19 марта 1992 г. — СЕ: Страсбург, 1992. — С. 4.

розвиток в ідеології і політичній практиці періодів рабовласництва (міста-поліси), феодалізму (ремісничі цехи, що володіють автономією у самоврядуванні, вільні міста, Запорізька Січ), розвитку буржуазної державності (міське і земське самоврядування, обласна автономія) і відіграли, на думку М. О. Баймуратова, вирішальну роль у формуванні принципу гомруля (Home rule) — власне принципу місцевого самоврядування, що ввібрав у себе пару різнорівневих інтересів (центру та місць), врахування різнопланових інтересів індивідів (територіального колективу) та їх стосунок до інтересів всієї держави в цілому[23].

Виявлення і диференціація інтересу в місцевому самоврядуванні демонструє і розкриває глибинний філософський, гносеологічний сенс муніципальної влади.

Дослідження категорії інтересу як першопричини соціальних дій, подій, звершень, що стоїть за безпосередніми спонуканнями — мотивами, помислами, ідеями тощо[24] — індивідів і соціальних груп, що беруть участь у цих діях, дає підставу для висновку, що всяка людська діяльність заснована на інтересі, відправній, початковій точці цієї діяльності, свого роду вихідній домінанті існування і розвитку людської цивілізації. Ще Г. В. Ф. Гегель стверджував, що «Найближчий розгляд історії переконує нас у тому, що дії людей випливають з їхніх потреб, їхніх пристрастей, їхніх інтересів ... і лише вони відіграють головну роль»[25]. Множинність і різноплановість інтересів як індивідуальних, так і групових, соціальних та економічних, духовних і прагматичних дозволяють судити про багатогранну діяльність людської спільноти, що має виходи на різні її рівні, зокрема як державний, так і місцевого самоврядування.

Домінантна роль інтересу в місцевому самоврядуванні полягає в тому, що у повсякденній людській діяльності його можна трактувати в широкому сенсі слова, як будь-яку спрямованість на значущий для людини предмет чи діяльність, до того ж ця значущість (пріоритет інтересів, наявність домінуючих інтересів) зумовлюється вибором і стійким зосередженням уваги на певних об'єктах.

У цьому аспекті соціально значущим виступає і місцеве самоврядування, муніципальна влада, яка в державно-організованому суспільстві забезпечує становлення і реалізацію соціально-, національно-, професійно-, територіально-групових, корпоративних, колективних інтересів[26].

Практичне підтвердження такої тези — те, що місцеве самоврядування формується в процесі розмежування інтересів центральної державної влади

---

[23] Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины // Дисс… д-ра юрид. наук. Специальность 12.00.02 — конституционное право/ М. А. Баймуратов. — Одесса, 1996. — С. 18.

[24] Див.: Большая Советская Энциклопедия. — Т. 10. — М.: Сов. Энциклопедия, 1972. — С. 945.

[25] Гегель Г. Соч., Т. 8. — М. — Л., 1935. — С. 20.

[26] Див.: Тихомиров Ю. А. Управление делами общества/ Ю. А. Тихомиров. — М.: Мысль, 1984. — С. 198–199.

з інтересами окремих територій (територіальний інтерес) не тільки з метою їх самоствердження, а й певної «автономізації» у розв'язанні питань функціонування певної групи людей, яка проживає на певній території (територіального колективу).

Попри певну «автономію» інтерес, муніципальна влада все ж частина загального соціального інтересу, реалізованого в рамках інтересу державного. Як зазначає М. О. Баймуратов, соціальні та державні інтереси, своєю чергою, обумовлені економічним становищем тих чи інших суспільних груп (у номінальному вираженні, територіальних колективів), проте вони не зводяться тільки до цього, бо не існують крім того чи іншого їх вираження у вигляді настроїв, поглядів, емоційних реакцій, ідеології і тощо[27].

Звідси, як видається, досить актуальною стає проблема узгодження інтересів, що проявляються на різних рівнях, державному і локальному, з метою формування загального, соціального інтересу, що, своєю чергою, проявляється в практичних діях держави та її органів, у функціонуванні системи місцевого самоврядування, муніципальної влади, для реалізації завдань і функцій як самої держави, так і самореалізації прав територіальних колективів та їхніх членів — жителів сіл, селищ, міст.

Про такий взаємозв'язок інтересів, що набув у державному управлінні характеру тенденції, говорить і світовий досвід. Так, наприклад, французький фахівець з проблем організації управлінської діяльності Б. Гурне вказує, що виконання основних управлінських функцій, які раніше належали до винятковості монополії держави, сьогодні «доручається спільнотам, розселеним на відповідних територіях, органи яких обираються населенням. Ці спільноти одночасно наділяються правами, які дозволяють їм братися за реалізацію цих функцій, — наприклад, правом стягнення податків, — і певною владою в умовах її здійснення в рамках чинного закону»[28].

Однак наявність спільних соціальних інтересів не означає злиття інтересів центру і місць. Поляризація інтересів центру і місць — ось основа зародження муніципальної влади, яка виникає в процесі децентралізації та деконцентрації публічної державної влади.

Дійсно, поняття самоврядування тісно пов'язане в практичному і теоретичному сенсах з такими способами організації влади і управління, як централізація і децентралізація. Слід вказати, що одне з перших у світовій науці досліджень у цій галузі належить Алексісу де Токвілю, який у своїй відомій роботі «Демократія в Америці» виділяв і розрізняв два типи централізації: урядову (політичну) та адміністративну. При політичному типі влада зосереджується в єдиному центрі для захисту спільних для всіх верств суспільства ін-

---

[27] Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины — С. 24–25.

[28] Гурне Бернар. Державне управління/ Бернар Гурне. — К.: Основи, 1993. — С. 88.

тересів (встановлення загальних законів і взаємини з іноземцями). При адміністративному типі централізація влади відбувається для захисту інтересів, притаманних окремим верствам суспільства, наприклад, тих чи інших дій і починань громади[29]. Ще в XIX столітті, описуючи негативні риси цих процесів, французький юрист А. Батбі відзначав, що при «політичній та адміністративній централізації центр висмоктує з околиць усі інтелектуальні соки, в результаті чого над знеможеним тілом країни піднімається буйна столиця ...»[30] . Вже в XX столітті про цей же бік централізації президент Франції В. Жискар д'Естен говорив: «Століття централізації тиснуть на нас. Ми зобов'язані їм гіпертрофією столиці та атонією деяких провінцій, надлишковою регламентацією і браком належної відповідальності на місцях. Розв'язання нагорі питань, які можуть бути врегульовані внизу, не узгоджується з принципом ліберальної влади»[31]. Отже, зворотний бік централізації — децентралізація державної влади, що полягає в переданні повноважень з центру на місця, є не тільки позитивний, а й основний чинник, що обумовлює формування компетенційної та нормативної бази муніципальної влади.

У сучасній науці адміністративного права поняття деконцентрації влади вводиться спеціально для того, щоб підкреслити, що владні повноваження не делегуються суспільству, а відбувається просто перерозподіл влади за рівнями урядової адміністрації, легіслатури, судів. На практиці деконцентрація означає просто передання повноважень від вищих органів державної ієрархії до нижчих. Наприклад, видатний французький науковець Ж. Ведель визначає деконцентрацію як «організаційний принцип, який полягає в тому, що значні владні повноваження передаються державним службовцям, які представляють центральну владу на місцях, поставленим на чолі різних адміністративних округів або різних державних служб»[32]. Водночас, в російській науці деконцентрацією називають «передання повноважень призначеним з центру органам місцевої адміністрації»[33]. Іноді це явище визначають як «ослаблену форму централізації, що припускає наявність місцевих органів, що залежать від уряду функціонально і в порядку підлеглості їх посадових осіб»[34].

У сучасній державній практиці під деконцентрацією розуміють передання деякої частини владних повноважень органам місцевого самоврядування. Отже, деконцентрація, що відбувається за допомогою передання повноважень державних органів органам місцевого самоврядування, фактично формує і мо-

---

[29] Токвиль А. Демократия в Америке/ А. Токвиль. — М., 1992. — С. 80–84.

[30] Цит. по: Политико-правовые ценности: история и современность/ Отв. ред. В. С. Нерсесянц. — М.: Эдиториал УРСС, 2000. — С. 208.

[31] Там само.

[32] Ведель Ж. Структура и функции местных коллективов во Франции/ Ж. Ведель // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. — 1993. — № 14. — С. 7.

[33] Див.: Конституционное право развивающихся стран. — М., 1992. — С. 271.

[34] Практика организации местного самоуправления в зарубежных странах. — М., 1990. — С. 18.

дифікує муніципальну владу, визначає її управлінські межі — коло її повноважень та предметів відання.

Ж. Ведель, навпаки, вважає, що передання владних повноважень «не державним службовцям та органам, які представляють центральну владу, а іншим органам, які не перебувають в ієрархічному підпорядкуванні останньої, а здебільшого обираються населенням» (органам місцевого самоврядування — Авт.), не деконцентрація, а децентралізація державної влади[35]. З огляду на досить умовні рамки між цими двома способами управління, така думка не викликає різких заперечень.

Щодо цього становить прагматичний інтерес поняття деволюції, яке виділяють англійські дослідники. Вона «має регіональний характер і асоціюється з делегуванням центральним урядом повноважень окремим частинам держави (субнаціональним одиницям) при повному збереженні суверенітету центру». Розрізняють деволюцію законодавчу — надання органам регіону права видавати закони та адміністративну — передання органам відповідної субнаціональної одиниці права виконувати закони і політику, встановлювану центром, конкретизуючи її стосовно специфіки цього регіону[36]. Думається, що стосується становлення муніципальної влади, це означає визнання центральним урядом наявності локальних (локально-регіональних, регіональних) інтересів територіальних колективів та фактичне створення бази компетенційних повноважень місцевого самоврядування, які потім зі сфери делегованих повноважень, за сприятливих умов, можуть бути передані до повноважень муніципальної влади.

Стосовно питання конституювання і інституціоналізації муніципальної влади, становить безперечний інтерес позиція А. де Токвіля, який відзначав небезпеку поєднання «урядової» централізації (тобто законодавчої) з адміністративною. У цьому разі перша може завдати непоправної шкоди, бо «привчає людей повністю і постійно відмовлятися від прояву власної волі, привчає підкорятися, до того ж не один раз і не з одного конкретного приводу, але в усьому і завжди. Вона не просто підпорядковує людей собі, приборкуючи їх за допомогою сили, вона використовує також їхню прихильність до власних звичок; спочатку вона діє ізольовано, на кожного окремо, а потім і на масу в цілому»[37]. Отже, зворотним боком надмірної централізації стає повний контроль держави, тотальний патерналізм, а платою за бажання все контролювати з центру — пасивне, інертне, соціально анемічне населення, нездатне до самоорганізації для розв'язання нагальних питань, що становлять місцевий інтерес, і

---

[35] Цит. по: Структура и функции местных коллективов во Франции // Российско-французская серия. Информационные и учебные материалы. — 1993. — № 14. — С. 9.

[36] Див.: Сравнительное конституционное право / Отв. ред. Чиркин В. Е. — М.: Манускрипт, 1996. — С. 682.

[37] Токвиль А. Демократия в Америке/ А. Токвиль. — М., 1992. — С. 84.

таке, що чекає від влади подачок та ще незадоволене і роздратоване їх асортиментом і якістю.

Дійсно, висновок А. Токвіля був для централізації невтішний. Він вважав, що та прагне «послабити в людей громадський дух». У цьому своєму висновку він досяг розуміння і підтримки російських слов'янофілів. Так, О. І. Герцен писав про те, що «централізація противна слов'янському духові»[38], а О. П. Щапов вважав, що історію Росії не можна зводити до держави і ідеї централізації, бо минуле Росії — це насамперед області[39].

Багато російських юристів-державників протиставляли обласну теорію теорії адміністративного самоврядування, розглядаючи останнє лише як технічний момент доцільнішої організації з територіальним рівнем влади. Вони мислили собі, що саме обласна теорія, безумовно, єдина. Так, О. Д. Градовський взагалі відрізняв поняття самоврядування від децентралізації, яку він визначав як переміщення «різних функцій управління з рук центральних органів влади в руки місцевих її представників», а саме самоврядування — як систему, при якій виконання «різних адміністративних обов'язків покладається на місцевих жителів як таких»[40]. М. М. Коркунов, своєю чергою, також відносив поняття децентралізації лише до проблеми розподілу функцій влади між центральними та місцевими установами. Він відрізняв його від обласної системи розподілу предметів відання між рівними одна одній установами на окремих частинах державної території. «Централізація передбачає зосередження в руках центральних установ і права видавати указ, і права робити розпорядження і обмеження діяльності місцевих установ однією функцією виконання. Децентралізація ж вимагає надання місцевим установам і права розпоряджень, і навіть права указів»[41].

Більшість ліберальних науковців, і що цікаво, як західників, так і слов'янофілів, сходилися в тому, що гіпертрофічне використання централізації не минає даром ні для суспільства, ні для держави. І в цьому вони цілком поділяли думку А. де Токвіля, який вважав, що централізація хороша тоді, коли певний етап суспільного розвитку потребує швидкої концентрації всіх сил нації. У нормальних же умовах централізація адміністративної влади сковує творчий потенціал народу, заважає його оновленню. Заперечуючи прихильникам централізації в Європі, Токвіль писав: «централізація без праці дає видимість впорядкованості в повсякденних справах, при ній можна вміло і докладно керувати діяльністю поліції, що охороняє суспільство, припиняти невеликі заворушення і незначні правопорушення, підтримувати суспільство в якомусь

---

[38] Герцен А. И. Русский народ и социализм/ А. И. Герцен // Поли. собр. соч. — М., 1956. — С. 134.

[39] Щапов А. П. Общий взгляд на историю великорусского народа/ А. П. Щапов // Известия общества археологии и этнографии. — Т. 33. — Вып. 2–3. — Казань, 1926. — С. 12, 17.

[40] Градовский А. Д. Собр. соч./ А. Д. Градовский. — СПб., 1904. — Т. 9. — С. 5–6.

[41] Коркунов Н. М. Русское государственное право/ Н. М. Коркунов. — Т. 2. — СПб., 1897. — С. 218–220.

статус-кво, що, по суті, ані занепад, ані прогрес, підтримувати в суспільному організмі свого роду адміністративну дрімоту, яку правителі зазвичай люблять називати «належним порядком» і «громадським спокоєм». Одним словом, централізація — чудове гальмо у будь-яких починаннях, а не стимул для їх здійснення»[42].

Однак не всі науковці поділяли подібний скепсис щодо централізації. Слід відзначити особливу позицію, яку займав у цьому питанні Б. М. Чичерін, який стверджував, що тільки держава в змозі керувати долею сучасних націй, і вважав, що справжній лібералізм зовсім не припускає заперечення принципу державності[43]. Він виступав за централізацію, до того ж як адміністративну, так і урядову, але й не заперечував проти делегування певних повноважень центру місцевим представникам.

У сучасній науковій літературі поняття децентралізації пов'язане, насамперед з функціями держави, але розуміють її не як іманентне явище, пропонуючи відмовитися від її абсолютизації. Як справедливо зазначає А. Б. Венгеров, «є питання, при розв'язанні яких централізація, що розуміється як монополія центру, не тільки неминуча, але й корисна справі». Але є інші питання, «де об'єктивно потрібна децентралізація функцій держави»[44].

Реалізація на практиці саме такого підходу, як видається, створює необхідні умови для конституювання муніципальної влади. Глибока прагматичність підходу, відповідно до якого «централізована управлінська діяльність повинна бути достатня для своєчасного реагування на надзвичайні ситуації і одночасно не блокувати самоврядування усередині системи в нормальних умовах»[45], в контексті проведеного дослідження не тільки не може викликати заперечення, але й, на нашу думку, потребує всілякої підтримки.

Слід вказати, що вітчизняна історія фактично являє собою низку послідовно змінюваних періодів централізації і децентралізації державного управління. І тут доцільно акцентувати увагу на тому, що зазвичай періоди децентралізації виявлялися і періодами розквіту місцевого самоврядування і пов'язані були з тим, що, відчуваючи тимчасові труднощі, центральний уряд волів передати на рівень останнього і, що особливо примітно, для місцевого фінансування низку державних завдань.

Тут найвідомішими прикладами децентралізації можуть служити обласна реформа Катерини II (1775–1785 рр.) у Російській імперії і період «збирання комун» в радянський період історії на початку 20-х років XX століття, який послужив прологом до нової економічної політики. Найцікавішим і загальним в обох випадках було те, що вони реалізовані за допомогою суто адміністратив-

---

[42] Токвиль А. Демократия в Америке/ А. Токвиль. — М., 1992. — С. 86.

[43] Чичерин Б. Н. Очерки Англии и Франции/ Б. Н. Чичерин. — М., 1858. — С. 1X — XП.

[44] Теория государства / Под ред. А. Б. Венгерова. — М., 1995. — С. 157.

[45] См.: Варламова Н. В. Политико-правовое сознание и развитие самоуправления: Дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність 12.00.01/ Н. В. Варламова. — М., 1991. — С. 55.

них реформ, які спричинили зміни в законодавстві, що закріпили розширення прав місцевих жителів і створюваних ними органів самоврядування.

Отже, виявляється і розширюється праксеологічна цінність правового самоврядування, яка полягає в тому, що воно не тільки неминуче тягне за собою розширення дії права як соціального регулятора, але й істотно розширює сферу свободи індивіда. У цьому аспекті видається обґрунтованим висновок про те, що хоча правова регламентація і ставить певні рамки для реалізації поведінки суб'єкта, все ж нормативна регламентація його функціонування на рівні локальної демократії «апріорно» розширює сферу (насамперед потенційну) його соціальної дії і формує істотний сегмент його соціальної взаємодії, в результаті чого реалізуються колективні права особистості.

Конструктивізм такого підходу бачиться передовсім у тому, що він дозволяє спостерігати і стимулювати процеси виникнення та становлення муніципальної влади, які безпосередньо ув'язані зі становленням і розвитком системи місцевого самоврядування в державі.

Ще одне важливе підтвердження гносеологічної сутності муніципальної влади — те, що самостійна інституціоналізація і структуризація місцевих інтересів, що лежать в основі її виникнення, дозволяють зафіксувати основні елементи системи інтересу як такого в місцевому самоврядуванні. На думку М. О. Баймуратова, така система у своїй єдності зумовлює «муніципальні права особистості» в широкому розумінні, тобто становить її правове становище на місцевому (муніципальному, регіональному) рівні і є, по суті, основа існування місцевого самоврядування, муніципальної влади, її самоціль і домінантне завдання. До таких прав у контексті інтересу можна віднести:

інтереси території, на якій функціонує особистість, виступаючи невіднятною частиною територіального колективу, і які на сучасному етапі розвитку суспільства превалюють у процесах «самоствердження» територій;

інтереси самого територіального колективу, що складаються з сукупності інтересів індивідів-членів (спільних інтересів) і індивідуалізованого інтересу кожного з них (особистісних інтересів);

інтереси конкретної особистості — члена територіального колективу, що становлять його муніципальні права у вузькому сенсі слова, і є, по суті, суб'єкт-об'єкт самоврядування (муніципальної влади), які можуть нести в собі як позитивний, так і негативний потенціал, тобто збігатися або не збігатися з інтересами всього колективу, до якого він належить[46].

Крім того, особистість, зазнаючи впливу територіального колективу або самої держави безпосередньо (санкцій, встановлених державою), модифікує свою поведінку залежно від «сили тиску» на неї і відповідно до своїх інтере-

[46] Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення/ М. О. Баймуратов// Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. — Одесса, 1997. — С. 96–101.

сів, проте вирватися за межі «колективу-держави» повністю не може, відчуваючи на собі домінанту їхніх інтересів, яка змушує її узгоджувати свою поведінку відповідно до них[47].

Отже, можна констатувати, що у сфері формування, функціонування та реалізації муніципальної влади створюється і діє складний соціальний механізм взаємопрояву і взаємообліку багаторівневих і різнопланових інтересів широкого кола неперсоніфікованих суб'єктів, що провадять свою життєдіяльність на певній території, з метою реалізації своїх тактичних і стратегічних настанов, цілей та інтересів. Відмітна риса цього механізму — його синергетичний характер, що виявляється у взаємному компромісі суб'єктів муніципальної влади і колабораціоністській основі їх функціонування.

Такий взаємний облік усієї сукупності інтересів, що складаються на рівні місцевого самоврядування у сфері муніципальної влади, їх взаємокомпромісність і гармонізація, — гарант існування та функціонування як самої системи місцевого самоврядування, так і влади, що її виражає і реалізовує, а також терпимості та протекціонізму до муніципальної влади з боку центральної.

Тут же слід зауважити, що така гармонізація інтересів виявляється не тільки при позитивній реалізації муніципальної влади, а й при екстраординарних умовах її здійснення. Видається, що в разі нехтування одним з елементів, складників системи інтересів муніципальної влади, що сукупно відображають *принцип гомруля*, сама система місцевого самоврядування, муніципальна влада, зазнаватиме негативних управлінських імпульсів як усередині себе — у вигляді втрати інтересу, мотивацій структурних одиниць, що складають територіальну й інші спільності, і нейтралізації їх зацікавленості в організації власної життєдіяльності та в її проміжних і кінцевих результатах, так і з боку центру — публічної державної влади — у вигляді загрози прямого втручання держави у діяльність місцевого самоврядування при дестабілізації ситуації на місцях, що загрожує існуванню або стабільності центральної влади і, в крайньому разі, ліквідації самого інституту місцевого самоврядування та припинення існування муніципальної влади[48].

З вищесказаного випливає суттєве значення місцевого самоврядування, муніципальної влади в соціологічному аспекті. Слід враховувати, що сфера муніципальної влади формується, діє і поширюється на «нижніх поверхах» соціуму, де функціонує конкретна особистість, мікро- і мезоколективи людей (трудовий колектив підприємства, установи, організації; локальні асоціації індивідів, утворені за різними ознаками; суб'єкти міжособистісного спілкування ; нарешті, сам територіальний колектив, місцева спільнота) — мешканців певної території, об'єднаних єдиними інтересами, які мають зв'язаний,

---

[47] Там само.

[48] Григорьев В. А. Становление публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине: Дисс. к.ю.н. Специальность: 12.00.13. — правовые проблемы политических процессов и институтов/ В. А. Григорьев. — Одесса, 2001. — С. 59.

тобто колективний, характер. І щодо цього муніципальна влада володіє системними властивостями: саму її формує територіальний колектив зі своїх же членів; вона відображає, продукує, охороняє і захищає інтереси, права і свободи членів територіального колективу і компетенційні повноваження органів, створюваних ним; вона володіє структуротвірними властивостями, тобто функціонує зовні у вигляді системи органів місцевого самоврядування та організаційно-правових форм діяльності самого територіального колективу; в результаті її функціонування утворюється локальна сфера соціального управління, що збігається з територіальними межами, в рамках яких діє місцева спільнота.

Системний характер муніципальної влади достатньо переконливо підтверджує теоретичне дослідження процесів самоорганізації суспільства на рівні територіального колективу (місцевої спільноти). Його найприйнятніше і найдоцільніше провести на базі загальновизнаної загальної теорії систем, що у філософському аспекті проявляє системний підхід до вивчення явищ навколишнього світу, конкретизує і розвиває діалектичні принципи[49].

У контексті поставленого завдання необхідно з'ясувати, що таке муніципальна влада як система, яким чином можна уявити досліджуваний об'єкт у вигляді системи, визначити варіанти оптимального функціонування системи в різних умовах — ординарної і екстраординарної взаємодії з іншими системами. Такий методологічний підхід, як видається, дозволить адекватно відобразити і концептуально обґрунтувати не тільки системний характер муніципальної влади, але й одночасно провести її структурно-функціональний аналіз як функцію-підфункцію соціального управління.

Територіальні колективи формують муніципальні організми, що забезпечують самозбереження і розвиток відповідного середовища для проживання своїх жителів. Однак сам факт існування деякої установи або формальної спільності людей аж ніяк не означає автоматично наявність соціального організму, здатного функціонувати як самоорганізованої системи. Якщо в її структурі нема деяких суттєвих елементів або порушено деякі необхідні взаємозв'язки, то ця система буде позбавлена життєдіяльності, вона буде здатна тільки її імітувати, реалізуючи не внутрішній, сутнісний потенціал і призначення системи, а її зовнішню форму забезпечення і регулювання. Така характеристика, на жаль, повністю застосовна не тільки до процесу конституювання муніципальної влади в Україні, але й до процесів її інституціоналізації, зокрема й децентралізації та деконцентрації публічної влади — до становлення самої системи місцевого самоврядування та системи його органів. Як методологічно правильно відзначає М. О. Баймуратов, варіабельність централістичних тенденцій, що виявляється в них, а також при нормативно-правовій

[49] Уемов А. И. Системный подход и общая теория систем/ А. И. Уемов. — М.: Мысль, 1978. — С. 4.

регламентації самоврядування, фактично позбавляє «самоврядування» природного призначення і сенсу, «розмиває» його основи[50].

Якщо подібна структура системи самоврядування формуватиметься тільки на базі конструювання механічних пристроїв, що встановлюються ззовні (в цьому разі з боку держави) і який потребує докладного опису всіх параметрів елементів і зв'язків між ними, то це може призвести до порушення процесуальних правил проектування і практичної побудови самоорганізованих систем, для яких потрібно лише визначення необхідних передумов і граничних умов, що ведуть до виникнення відповідного «пускового» механізму самоорганізації, який, своєю чергою, забезпечує вельми передбачуваний результат. Іншими словами, система муніципальної влади в Україні буде сформована і запущена в дію, як зазначає М. О. Баймуратов, лише при визнанні державою як самих місцевих громад, так і їхніх специфічних інтересів, відмінних від державних, але таких, що і не суперечать їм[51]. «Пусковим» елементом цієї системи стане позитивний протекціонізм держави, легітимація та легалізація муніципальної влади, які знаходять свій прояв і закріплення в її визнанні державою і подальшій нормативно-правовій регламентації, і насамперед у визначенні кола питань, переданих безпосередньо на самостійне розв'язання територіальному колективові (місцевій спільноті) або органам, сформованим для цих цілей такими спільнотами.

Тут видається обґрунтованою думка, згідно з якою, справжнє мистецтво управління полягає не в здатності підпорядковувати організацію деяким нав'язаним ззовні схемам, а в здатності створювати самоорганізацію з наявних елементів (наявність системи місцевих інтересів — інтересів території, інтересів територіального колективу, інтересів конкретної особистості — члена такого колективу) і в цьому конкретному (у нашому разі — соціальному) середовищі (октройована державою і визнана нею муніципальна влада як шлях до легалізації та подальшого функціонування останньої). При цьому реальною фізичною умовою самозбереження і саморозвитку системи має стати виконання саме тієї зовнішньої функції, заради якої ця система створюється (в сенсі дефініції місцевого самоврядування за Конституцією України (ст. 140) і Закону України від 21 травня 1997 року (ст. 2) — це розв'язання питань місцевого значення. Отже, основний об'єкт муніципальної влади як системи — розв'язання питань, що становлять інтерес для жителів — членів територіального колективу, що виступає як підсистема-система в макросистемі (місцева спільнота — місцеве самоврядування /муніципальна влада/ — публічна влада).

Необхідно звернути увагу на те, що вельми своєрідно проявляється процес конституювання муніципальної влади щодо системи права, особливо при розподілі її на публічне і приватне.

---

[50] Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины — С. 73.

[51] Там само. — С. 74.

Слід зазначити, що традиція поділу права на приватне і публічне сходить ще до римського права. Вже тоді римський юрист Ульпіан писав: «Публічне право — те, яке пильнує справи Римської держави, приватне належить до користі окремих осіб: існує корисне суспільне і корисне приватне»[52]. Іншими слова, можна сказати, що приватне право виражає і захищає інтереси приватних осіб, публічне — загальнодержавні (публічні) інтереси. Важливе й те, що захист інтересів у приватному праві відбувається з ініціативи самих зацікавлених осіб, в публічному праві — з обов'язкового припису закону посадовими особами. Публічне право — сфера влади і підпорядкування, приватне право — сфера свободи і приватної ініціативи[53].

Тепер загальновідомо, що в сферу дії приватного права входять відносини приватної власності, зобов'язальні відносини, відносини, що випливають з договорів, спадкові тощо. До галузей, інститутів приватного права зазвичай відносять цивільне, сімейне, спадкове тощо.

Однак у недавній історичній ретроспективі розподіл права на публічне і приватне радянська юридична наука не визнавала. Основними мотивами такого заперечення було, по-перше, те, що приватне право у своїй основі має приватну власність. І якщо такої не було, то не було й приватного права. По-друге, посилалися на записку В. І. Леніна до наркома юстиції Д. І. Курського з приводу складання цивільного кодексу, в якій йшлося, що радянська влада нічого приватного в галузі господарства не визнає, все тут публічно-правове[54].

При цьому відкидалися вельми продуктивні ідеї про дихотомічний взаємозв'язок публічного та приватного права. Так, М. М. Коркунов, даючи вельми цікаву характеристику розвиткові ідей публічного та приватного права в російській історії, у своїх «Лекціях з загальної теорії права» зазначав, що основна відмінність цих сфер полягає в юридичній формі відносин. Поруч з формою поділу об'єкта, розрізнення «мого» і «твого» існує інша форма — пристосування об'єкта до спільного розмежування інтересів зацікавленими суб'єктами. Звідси, ці обидві форми забезпечення юридичної можливості однаково необхідні й не можуть замінити одна одну. Вони скрізь і завжди повинні існувати як дві необхідні форми дії права, а їхні особливості цілком пояснюються розходженням поділу об'єкта та його пристосуванням[55].

У наш час створення та функціонування ринкової економіки, допущення приватної власності визнається існування приватного права. Можна сказати, що йдуть активні процеси його формування. І це, попри те, що розподіл права на приватне і публічне характерний лише для систем права, що входять у сім'ю

---

[52] Див.: Дигесты Юстиниана. Кн. I, титул 1. — М., 1937. — С. 45.

[53] См.: Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник/ А. Ф. Черданцев. — М.: Юрайт, 1999. — С. 242.

[54] Ленин В. И. Письмо к наркому юстиции Д. И. Курскому //Полн. собр. соч. — Т. 43. — С. 323.

[55] Див.: Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права/ Н. М. Коркунов. — СПб, 1910. — С. 165–183.

романо-германських правових систем. Англосаксонське право такого поділу не знає. Тут все право публічне. Не знає такого поділу на приватне та публічне і мусульманське право.

Існують різні підходи до поділу права на приватне і публічне. Найпродуктивнішим, в контексті нашого дослідження, видається підхід професора факультету права та політичних наук Університету м. Нанта (Франція) М. Гунеля, який у своїй книжці «Вступ до публічного права» проводить таке розрізнення за чотирма системами-ознаками:

- органічною — публічне право переважно пов'язане з державою, приватне — з відносинами між громадянами;
- формальною — публічне право ширше використовує новітні технічні способи, а приватне — зберігає класичну юридичну техніку;
- телеологічною — публічне право забезпечує публічний інтерес, а приватне — приватний;
- матеріальною — норми публічного права за змістом частіше загальні та безособові, а норми приватного звернені до суб'єктивного права громадян[56].

Дійсно, за цими системами-ознаками можна ідентифікувати і муніципальну владу, виявити закономірності становлення системи місцевого самоврядування. Підтвердження чого — відповідні положення, що викладені вище. Але, думається, що виходячи з цього, можна виявити і глибші властивості муніципальної влади, що зачіпають процес її трансформації і модифікації в умовах демократизації держави та суспільства.

До таких властивостей муніципальної влади належить, по-перше, її «гуманізація», що обумовлена наявністю спеціального суб'єкта — територіальної громади; по-друге, попри те, що муніципальна влада публічна, вона функціонує, знаходить свій вияв переважно у сфері приватного права, у сфері функціонування індивідів і їхніх асоціацій, вільній від державно-правового регулювання, у сфері «правосвободного» простору, бо саме в такій сфері можливі вільний прояв і реалізація інтересів як самої територіальної громади, так і її членів — жителів певних територій, тобто в рамках громадянського суспільства; по-третє, муніципальна влада знаходить свою правову регламентацію в рамках конституційного права, яке, хоч і є «класичне» публічне право, водночас зазнає суттєвої «приватизації» в умовах демократичних змін. Разом з тим муніципальна влада не йде повністю зі сфери публічності (свідчення чого — її перманентна нормативно-правова регламентація), а її предмети регулювання стають ніби «суміжними», пронизаними приватноправовими основами.

Дійсно, загальна «гуманітаризація» законотворчої діяльності, «людський вимір» усієї діяльності держави, попри її поліоб'єктність і поліпредметність, іс-

[56] Гунель М. Введение в публичное право. Институты. Основы. Источники/ М. Гунель. — М.: Прогресс, 1995. — С. 44.

тотно підвищують роль і соціальну значущість конституційного права. У процесі демократичного розвитку суспільства, коли багатогранна діяльність людей формує нові суспільні відносини, зокрема й у сфері муніципальної влади, об'єктивно зачіпають і так чи інакше обмежують конституційну свободу людини, саме акцент на приватноправові начала в публічному праві, які базуються на природному праві, грає роль своєрідного правового бар'єру, що захищає права і свободи людини і громадянина. Щодо цього дуже змістовною видається теза М. В. Баглая про те, що демократія потребує постійного нагадування державі про існування певного мінімуму непорушних прав людини, які ніколи не можуть бути принесені в жертву доцільності. Природне право (до якого, на нашу думку, належить і право на місцеве самоврядування), повинно залишатися основою правосвідомості громадян, законодавців, чиновників, суддів, постійно бути наявним у процесі застосування позитивного права[57].

Тому природне право, а в розширеному аспекті і муніципальна влада, можуть зіграти вирішальну роль у запобіганні або подальшій нейтралізації деструктивної діяльності антидемократичних політичних сил, що прагнуть до відродження тоталітаризму. У разі приходу до влади, ці сили відразу ж приступлять до цілеспрямованої суб'єктивної модифікації позитивного права, і тільки природне право при його позитивному сприйнятті населенням певних територій держави (а це стане можливим лише, якщо не буде декларативності та формалізму в процесі правової легалізації природних прав, зокрема і прав територіального колективу, при оптимальному зближенні цих прав, закріплених у правових нормах і встановлених законодавцем, з очікуваними або уявними в суспільстві підходами державних органів до їх реалізації) може стати перешкодою на їх шляху, зберегти демократичні цінності та свободи. «Саме громадяни держави (а в нашому розширеному розумінні — члени територіальних громад, самі громади як суб'єкти муніципальної влади), становлять ту силу, яка здатна протистояти законодавчому свавіллю і які своїм визнанням величезною мірою обумовлюють і саму силу держави, її владу»[58].

Звідси, одна з найважливіших особливостей муніципальної влади, безпосередньо пов'язаних з природним правом, — «втягування» на конституційну орбіту приватноправових положень як нормативних принципів публічного права»[59]. В основі цього процесу лежить визнання верховенства людських цінностей та інтересів над усіма іншими, що вимагає вельми серйозного переосмислення, а деколи і прямого перегляду позицій, мотивувань і суджень.

---

[57] Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации/ М. В. Баглай, Б. Н. Габричидзе — М.: ИНФРА — М., 1996. — С. 29.

[58] Петрова Л. В. О естественном и позитивном праве/ Л. В. Петрова // Государство и право. — 1995. — № 2. — С. 35.

[59] Орзих М. Ф. Конституционное право: отрасль права, законодательства и юридическая наука/ М. Ф. Орзих. — Одесса, 1995. — С. 5.

Як вважає І. М. Степанов, маючи предметом свого регулювання основи суспільно-політичного ладу держави, конституційне право має бути не тільки очищене від догматичного-схематичних установлень про владу, власність, інститути управління та самоврядування, а й збагачене незаслужено відкинутими цінностями світового (буржуазного) конституціоналізму[60]. До розряду таких цінностей, поряд з демократичною практикою парламентаризму, законно встановленого опору тоталітаризмові, належить ідея «автономізації» особистості, на якій і ґрунтується місцеве самоврядування та конституювання муніципальної влади.

Ця проблема безпосередньо пов'язана як з конституційним правом (пріоритет прав і свобод людини), так і з правом муніципальним (раніше — інститутом конституційного права, а сьогодні — з самостійною галуззю національного права), і саме завдяки цьому перше динамічно розвивається і вдосконалюється, що свідчить і про актуальність і про значення самого конституційного права, а роль другого зростає в межах національної правової системи, і воно становить уже самостійну галузь національного права зі своїми предметом і методом правового регулювання.

Отже, з «позамежної» зони конституційного права приватноправові становища і ставлення «втягуються» в його орбіту та, навіть більш, відмежовуються далі — у самостійну галузь національного права і національного законодавства. При цьому в сфері місцевого самоврядування утворюється окрема і вельми обширна сфера правової взаємодії «по горизонталі» між самостійними і рівноправними суб'єктами права, які на договірних засадах і в рамках закону визначають взаємні права та юридичні обов'язки (відносини жителів — членів територіального колективу між собою, жителів з юридичними особами недержавних форм власності). Формування таких відносин характеризується як кількісним зростанням, так і якісною активізацією. Такі процеси безпосередньо впливають на становлення муніципальної влади та підвищення її соціальної значущості.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки про ознаки та особливості муніципальної влади:

- така влада структурується в системі публічної влади у формі публічної самоврядної влади в процесі усвідомлення державою наявності інших, недержавних інтересів — інтересів локального характеру, які не збігаються з державними, але й не антагоністичні їм;
- вона характеризується більшою часткою демократизму, ніж влада державна, бо її первинний суб'єкт — територіальні громади, які складаються з жителів певних територій і конституюється з основною метою функціонування таких громад — розв'язання питань місцевого значення;

[60] Степанов И. М. Диалектика общечеловеческих и классовых ценностей в конституционном праве/ И. М. Степанов // Советское государство и право. — 1990. — № 1. — С. 15.

- разом з тим муніципальна влада має підзаконний характер, бо легалізується і регламентується публічною державною владою;
- вона має системний характер, бо виникає і функціонує на локальному рівні в процесі самоорганізації населення при умовах позитивного протекціонізму з боку держави, виступаючи у вигляді «системи (підсистеми) в рамках макросистеми»; вона функціонує у сфері місцевого самоврядування, володіє суб'єктно-об'єктним складом і структурною організацією, представленою безпосередньо територіальними громадами, органами, які вони створюють чи які діють опосередковано, від їхнього імені;
- її існування в широкому розумінні має історичне підтвердження, воно обґрунтоване об'єктивною зацікавленістю груп людей, людських колективів, об'єднаних за територіальною ознакою, розв'язувати спільно і на свою відповідальність важливі питання та проблеми їх спільного проживання;
- вона виступає як найважливіший складник загальнолюдської культури, бувши одним з важливих досягнень людської цивілізації;
- основа її ґенези — локальний інтерес, вид загального соціального інтересу, що реалізується в державно-організованому суспільстві за допомогою місцевого самоврядування, забезпечуючи становлення та реалізацію широкого спектру соціально-, національно-, професійно-, територіально-групових, колективних інтересів;
- її становлення і позитивний розвиток обумовлюється і, своєю чергою, викликає і підсилює процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, що виступають в умовах її формування якісно новими методами здійснення публічної влади, які не тільки формують компетенційну базу муніципальної влади, а й ще більше «олюднюють», «гуманізують» саму публічну владу, наближають її до громадян;
- реалізуючись у повсякденному житті, муніципальна влада суттєво розширює рамки свободи індивіда, «апріорно» розширюючи на рівні локальної демократії сферу (насамперед потенційну) його соціальної дії, формуючи істотний сегмент його соціальної взаємодії, в результаті якого здійснюються колективні права особистості;
- у сфері формування, функціонування та реалізації муніципальної влади створюється і діє складний соціальний механізм взаємопрояву і взаємообліку багаторівневих і різнопланових інтересів широкого кола неперсоніфікованих суб'єктів, що провадять свою життєдіяльність на певній території, з метою реалізації своїх тактичних і стратегічних настанов, цілей та інтересів. Відмітна риса цього механізму — його синергетичний характер, що виявляється у взаємному компромісі суб'єктів муніципальної влади і колабораціоністській основі їх функціонування;
- муніципальна влада володіє системотворними властивостями: у кадровому аспекті саму її формує територіальний колектив зі своїх же членів;

у телеологічному аспекті вона відображає, продукує, охороняє і захищає інтереси, права і свободи членів територіального колективу і компетенційні повноваження органів, створюваних ним; вона структурна, тобто функціонує зовні у вигляді системи органів місцевого самоврядування та організаційно-правових форм діяльності самого територіального колективу; в результаті її функціонування утворюється локальна сфера соціального управління, що збігається з територіальними межами, в рамках яких діє місцева спільнота;

– попри те, що муніципальна влада публічна, вона функціонує, знаходить свій вияв переважно у сфері приватного права, у сфері функціонування індивідів і їхніх асоціацій, вільній від державно-правового регулювання, у сфері «правосвободного» простору, піддаючи тим самим в умовах демократичних змін публічне право суттєвій «приватизації».

IV. Нормативна регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування як основна аксіологічна вимога децентралізації публічної влади в Україні

Проведення в Україні успішних реформ, зокрема й муніципальної, — запорука входження нашої держави до єдиного європейського правового простору, в якому органи місцевого самоврядування держав-членів та територіальні громади, що функціонують на їхніх територіях, відіграють важливу роль у розв'язанні суттєвих питань європейської міждержавної інтеграції, до яких належать і питання, пов'язані з підвищенням рівня життя людей, забезпеченням їх якісними комунальними послугами, формуванням високих стандартів життя.

Тому в умовах конституційної та муніципальної реформ виникають актуальні питання децентралізації публічної влади, завдяки якій будуть актуалізовані, активізовані та рефлексовані процеси «деконцентрації» повноважень, тобто передання владних повноважень з рівня держави до територіальних громад, що функціонують на локальному рівні соціуму в межах місцевого самоврядування.

У цьому процесі чи не головним стає завдання визначення об'єктного складу місцевого самоврядування, тобто питань місцевого значення, що розв'язують органи місцевого самоврядування в межах територіальних громад від їхнього імені та в їхніх інтересах. Це детермінується такими аксіологічними чинниками:

– для того щоб визначити перелік питань місцевого значення, треба прорахувати реальні можливості та здатність територіальних громад та органів місцевого самоврядування, що вони формують, розв'язувати такі питання;

– згідно з управлінським, кадровим, організаційним та організаційно-правовим потенціалом територіальної громади кожного рівня (сіль-

ської, селищної, міської), треба визначити оптимальний перелік таких питань;
- необхідно змінити всю філософію державного управління, з урахуванням міжнародних (європейських) стандартів врядування, з метою фінансового забезпечення можливості фінансування та реалізації вказаних питань на рівні відповідних територіальних громад;
- необхідно провести розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування та між місцевим самоврядуванням і державним управлінням, щоб запобігти виникненню «конкурентної» компетенції та компетенційних суперечок;
- необхідно якісно підвищити можливості кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування для належного та оптимального використання територіальними громадами та органами місцевого самоврядування, що ними сформовані, вказаних питань місцевого значення (належна підготовка муніципальних кадрів, їхня компетентність, організаційна можливість, компетенційна «завантаженість» і нормативне супроводження повноважень);
- необхідно проводити муніципальну реформу «згори», але повноваження територіальних громад та їхніх органів місцевого самоврядування необхідно прораховувати «знизу», за безпосередньої участі вказаних суб'єктів.

Тому проблема нормативної регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування, як уявляється, виступає не тільки як пріоритетне завдання технологічності перетворення найважливіших соціальних інститутів суспільства, але й фактично як ефективний засіб подальшої правової легалізації і легітимації самого місцевого самоврядування. Виділяючи в юридичній науці, законодавстві та практиці державного будівництва публічну владу, її рівні — публічний державний і публічний самоврядний (муніципальний) — науковці, законодавці, практики, втім, не прийшли до єдиного розуміння й усвідомлення важливості ролі та значення об'єктного складу місцевого самоврядування, що виступає своєрідним соціальним і правовим індикатором у процесі перевірки держави на демократичність і прихильність до правових ідеалів.

Звідси можна зробити висновок, що нормативно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування, по суті, одна з найважливіших проблем, з необхідністю розв'язання якої зіткнулася не тільки юриспруденція, але і соціологія в переломний період розвитку суспільства на тлі політичної, соціально-економічної кризи та збройного конфлікту з анексією території. Ба більше, треба зазначити, що саме розв'язання цього питання може стати ключем для розв'язання проблем, що виникли на сході нашої держави.

Практичний інтерес у зазначеному ракурсі становить роз'яснення змісту вказаної технологічності, що дав американський соціолог Г. Ганс у статті «Соціологія в Америці: наука і суспільство», у якій він пропонує оцінити, «що і нави-

що ми робимо для країни в цілому і для кожного із шарів суспільства. Нам необхідно знати, кому ми допомагаємо, а кому завдаємо шкоди навмисно або ненавмисно, щоб визначити, що не слід робити в ім'я кращого суспільства, хоча розуміння «кращого», звичайно, може бути різне»[61].

Отже, концептуалізація процесу нормативності об'єктного складу місцевого самоврядування випливає з оцінення «суспільного блага». На думку американських фахівців-соціологів Дж. Бреннана і Дж. Б'юкенена, авторів дослідження «Причина правил. Конституційна політична економія», такий категоричний імператив виникає безпосередньо з позаіндивідуального джерела оцінення такого блага. Вони думають, «якщо «суспільне благо» існує незалежно від індивідуальних оцінок індивідів, то будь-які заперечення проти поширення такого блага, викликані побоюваннями за індивідуальну свободу, стають суперечливі. Адже якщо «суспільне благо» існує окремо від переваг індивідів і якщо воно правильно пізнане, то повинно вважатися пріоритетним стосовно підтримки особистих свобод (хоча, зрозуміло, воно могло б і містити в собі ці свободи)»[62].

Слід зазначити, що в контексті проведеного дослідження, нашу позицію ілюструє останній випадок з категоричного імператива, приведений зазначеними вище авторами. Дійсно, саме в процесі нормування і нормативізації за допомогою права «питань місцевого значення» спостерігається збіг, «накладення» один на одного індивідуального і колективного інтересів. Це переконливо доводить аналіз складників (детермінант) структури «інтересу» як категорії, покликаної самою своєю природою» не розділяти суто особистісні, суб'єктивні фактори з об'єктивною реальністю і дійсністю, а зіставляти їх у взаємопроникному динамізмі[63].

Спостерігається кореляція таких детермінант:

- детермінанта 1: соціальні фактори, зовнішні обставини, становище суб'єкта в суспільстві, рівень розвитку суспільства тощо;
- детермінанта 2: ступінь усвідомлення становища, що впливає і на вибір форм, методів і засобів задоволення потреб;
- детермінанта 3: спонукальні сили, мотиви діяльності, спрямовані на об'єкти інтересу;
- детермінанта 4: сама дія, спрямована в об'єктивний світ, в об'єктивну реальність[64].

---

[61] Ганс Г. Социология в Америке: наука и общество/ Г. Ганс // Социологические исследования. — 1999. — № 5. — С. 131.

[62] Бреннан Дж. Причина правил. Конституционная политическая экономия/ Дж. Бреннан, Дж. Бьюкенен — Вып. 9 серии «Этическая экономия: исследования по этике, культуре и философии хозяйства» — Спб.: Экономическая школа, 2005. — С. 84.

[63] Див.: Малько А. В. Законные интересы как правовая категория/ А. В. Малько, В. В. Субочев. — Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — С. 22.

[64] Див.: Малько А. В. Законные интересы как правовая категория/ А. В. Малько, В. В. Субочев. — Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. — С. 22–23.

Отже, при підходах до нормативної регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування законодавець зобов'язаний враховувати:

а) соціальне становище на локальному рівні соціуму і роль у його інституціоналізації індивідів — членів локального соціуму (детермінанта 1);
б) процес «переломлення» об'єктивних факторів в індивідуальній і колективній свідомості жителів — членів територіального колективу, що прямо позначається на тому або іншому ступені необхідності або актуалізації в задоволенні конкретної потреби, що і визначає сутність інтересу (детермінанта 2);
в) процес і результат виявлення об'єкта інтересу, до того ж ним виступатиме те, що безпосередньо зможе цілком задовольнити виниклий нестаток (детермінанта 3);
г) передумову соціального управління (прообраз правила поведінки), що знайде своє закріплення в нормативному акті (детермінанта 4).

Об'єктивованим і обґрунтованим видається підхід, відповідно до якого, саме в сфері функціонування місцевого самоврядування спостерігається системна взаємодія юридичних і соціологічних передумов соціального управління в широкому розумінні цього терміна. Дійсно, якщо вплив права на соціум відбувається за допомогою ухвалення нормативних розпоряджень, що мають обов'язковий характер, то вплив соціологічних детермінант на суспільство (державу) відбувається ширше, до того ж у цьому процесі можна виділити три основні напрямки.

По-перше, через представників влади, що ухвалюють рішення і готових враховувати висновки, зокрема юристів і соціологів.

По-друге, соціологія, популяризуючи результати своєї діяльності, впливає на суспільну (зокрема політичну) свідомість. І в такий спосіб впливає практично на всі основні групи населення.

По-третє, соціологія і її результати досить часто служать основою конструювання технологій, розроблення і здійснення проектів і програм, зокрема нормативних, що знаходять прояв у соціумі як законодавчі та інші нормативно-правові акти[65].

Це означає, що соціологічні знання, в тому числі й про об'єктний склад місцевого самоврядування, повинні доводитися до рівня технології і втілюватися в програми та проекти на рівні правового закріплення і за допомогою нормативної регламентації. Адже їхня реалізація впливатиме на життя людей, відповідно до проголошуваних принципів демократизації і гуманізму. Так будують спочатку процесуальний, а потій й організаційний і нарешті організаційно-правовий ланцюжок, що пов'язує між собою всіх суб'єктів соціуму та детермінує їхню свідомість на формування відповід-

[65] Григорьев В. А. Становление публичной самоуправленческой (муниципальной) власти в Украине // Дисс... к.ю.н. — Одесса, 2001. — С. 145.

ного соціального інтересу щодо виникнення та функціонування самого інституту місцевого самоврядування, а потім і його легітимації та легалізації шляхом нормативно-правової регламентації, регулювання, гарантування, охорони та захисту.

У цьому аспекті методологічне й аксіологічне значення набуває позиція відомого французького філософа Ж. Марітена, який у своїй книжці «Людина і держава» проводить аналіз нормативної ролі суспільства і держави. Марітен не тільки установлює фази історичного розвитку між основними соціальними категоріями — «нація», «політичне суспільство», «держава», «народ» — доходячи висновку, що вони перебувають у діалектичному взаємозв'язку — то нормальному, то перекрученому — між «спільнотою» (соціальний феномен природного типу) і «суспільством» (феномен організації договірного типу); але й розкриває сутність цієї нормативної ролі, що полягає в сприянні природному розвиткові «спільноти», — до того ж з мінімальним втручанням і управлінням, сприяючи максимальному проявові плюралізму, особистісної волі й ініціативи. Така постійна взаємодія «спільноти» і «суспільства» має на увазі/означає, що «суверенітет» може бути лише відносний або не співвідносний?, але ніяк не абсолютний — чи то в сфері суспільної автономії, чи влади держави[66]. Ще один важливий методологічний висновок — досліджуючи відносини між зазначеними категоріями, він саме в них прагне наділити? «складну плинність соціальної реальності» (порівняйте з підходами — психологічними, категоріальними (у контексті інтересу), з повсякденністю тощо)[67].

Інший, не менш відомий науковець, але вже економіст, один з яскравих представників австрійської економічної школи Л. фон Мізес, аналізуючи роль держави в організації громадського життя, відзначав: «Маючи на увазі людську природу, як вона є, держава необхідна і незамінна. Держава при правильному виконанні — підстава цивілізованого суспільства і кооперації. Вона найкорисніший інструмент для підтримки щастя і добробуту людей»[68].

Йому ж належить вислів, що за допомогою інверсії може виступати гносеологічним і праксеологічним обґрунтуванням необхідності нормативізації об'єктного складу місцевого самоврядування. Пропагуючи роль ліберальних цінностей в організації соціуму (до яких обґрунтовано належить і нормативно-правова регламентація) він відзначає: «Праксеологія, а також економіка користуються термінами «щастя», «усунення дискомфорту» в суто формальному змісті. Зате лібералізм приписує їм зовсім конкретний зміст. Він виходить з того, що люди віддають перевагу життю перед смертю, здоров'ю — перед хворобами, нормальному харчуванню — перед недоїданням, добробуту —

---

[66] Маритен Ж. Человек и государство/ Ж. Маритен. — М.: Идея-Пресс, 2000. — С. 16.

[67] Там само. — С. 21.

[68] Мизес фон Л. Индивид, рынок и правовое государство/ Л. Мизес фон. — Спб.: «Пневма», 1999. — С. 131.

перед бідністю, ба більше, він аргументує, як потрібно діяти для реалізації цих цінностей»[69].

На основі зазначених концептуальних підходів можливі становлення і здійснення нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування. Слід зазначити новизну такого підходу, адже в усьому світі він дотепер традиційніший, консервативніший. На порядок денний поставлено завдання розроблення і реалізації сучасної моделі нормативно-правової регламентації місцевого самоврядування і його об'єктного складу, що органічно поєднає традиційний та інноваційний фактори. Такий методологічний підхід, як видається, не тільки найприйнятніший, але й найефективніший з позицій інноваційного відновлення соціального управління на локальному рівні.

Успішна реалізація зазначеної регламентації нерозривно пов'язана з втіленням концепції розвитку місцевих спільнот (територіальних громад). При цьому треба виходити з такого:

а) кожна місцева спільнота має унікальний характер, звідси об'єктивується необхідність наявності для нього своїх власних стратегій розвитку, що засновані на використанні ресурсів, які дають змогу задовольняти соціально-економічні потреби його членів-жителів з найменшими витратами;
б) кожна місцева спільнота зазнає впливу як зовнішніх, так і внутрішніх факторів, що роблять системний вплив на її інституціалізацію і зростання потреби в споживанні різного роду соціальних благ (послуг);
в) місцеві спільноти перебувають на різних рівнях розвитку, однак незалежно від цього їхнім членам повинен бути наданий для споживання стандартний перелік соціальних, зокрема й комунально-побутових, послуг;
г) уся діяльність місцевої спільноти і сформованих нею органів повинна бути спрямована на ухвалення рішень, що здатні в економічному сенсі забезпечити виробництво і відтворення достатньої кількості «продукту» місцевого господарства, зокрема і достатній рівень соціальних послуг, що забезпечує реальний дохід своїм жителям і їхню повну зайнятість.

Однак тут варто мати на увазі, що в процесі функціонування не слід віддавати пріоритет суто економічному підходові в розвитку місцевої спільноти, що багато в чому зводиться до розвитку місцевого господарства. Цей підхід треба трактувати ширше, маючи своєю телеологічною настановою, головною метою розвитку спільноти, поліпшення якості життя населення за допомогою створення «продукту/послуги», забезпечення зайнятості, створення системи соціального забезпечення і захисту, благоустрою території тощо. При цьому, як правиль-

[69] Мизес фон Л. Индивид, рынок и правовое государство/ Л. Мизес фон. — Спб.: «Пневма», 1999. — С. 109.

но відзначають російські дослідники А. Г. Гладишев, В. Н. Іванов і В. І. Патрушев, соціальні й економічні потреби співвідносяться як мета і засіб[70].

Такий концептуальний підхід, що охоплює різні форми наукового знання: наукові факти, теорії, наукові принципи, закони, поняття, досить продуктивний, тому що в ньому є не тільки головна ідея, спрямована на розуміння суті проблеми і виявлення принципових шляхів її розв'язання, але й наявні три елементи знання: емпіричний, теоретичний, філософсько-світоглядний.

Емпіричний рівень наукових знань, що виступає як своєрідний «постачальник» даних, на пояснення яких претендує знання теоретичне, у досліджуваній проблематиці накопичується в результаті багатовікової і повсякденної муніципальної практики, що охоплює досвід організації і споживання послуг органами місцевого самоврядування і жителями певних територій. Крім того, цей рівень лежить в основі появи культури, культурних традицій споживання послуг, що, фактично, і модифікує мікроколектив спільноти в соціальний феномен.

Теоретичний рівень наукових знань базується на наявному доктринальному масиві та розробках у сфері локальної демократії, що яскраво свідчить про науково-практичну продуктивність і реальну ефективність досліджуваної концепції.

Філософсько-світоглядний підхід також повинен бути врахований у процесі нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування, бо він заснований на знаннях, що охоплюють загальне уявлення про дійсність і процес пізнання, виражене у філософських категоріях. Здається, що тільки в такий спосіб і може бути побудований концептуально-логічний ланцюг підходу до розвитку місцевих спільнот, найважливіший вітальний і структурно-функціональний складник якого — забезпечення послугами жителів — членів такої спільноти за допомогою розв'язання питань «місцевого значення».

На стику зазначених підходів виникає філософія місцевої спільноти, що характеризується як сукупність принципів і правил взаємин усіх громадян на певній території, своєрідна система цінностей і переконань, сприймана добровільно[71].

Слід, однак, сказати, що зазначене формулювання страждає певною однобокістю і суперечливістю. У ньому, по-перше, говориться про «громадян на певній території», що в корені видається хибним, бо склад місцевої спільноти вельми широкий — до нього входять як громадяни держави, так і іноземці, апатриди, біпатриди, біженці та інші фізичні особи з іншим правовим станом, об'єднані ознакою спільного проживання на відповідній території держави. По-друге, основний акцент робиться на інтерактивних відносинах, хоча інтер-

---

[70] Муниципальная наука: теория, методология, практика /Под общ. ред. В. Н. Иванова. — М.: Муниципальный мир, 2003. — С. 135.

[71] Муниципальная наука: теория, методология, практика /Под общ. ред. В. Н. Иванова. — М.: Муниципальный мир, 2003. — С. 135.

акція, що в рамках місцевої спільноти виникає з приводу спільного споживання суспільного продукту (послуг), — об'єктивна передумова, а потім і результат цього процесу. Тому система цінностей і переконань формується в жителів під впливом і з метою споживання такого продукту, що виступає первинним елементом, а потім уже виникає культурологічна в широкому сенсі система комунікацій, що дає своєрідне завершення й основу філософії досліджуваної малої групи.

Концепція розвитку місцевої спільноти, як відомо, визначає стратегію її розвитку, тобто плани і напрямки дій, що визначають розподіл ресурсів, що фіксують зобов'язання виконувати низку дій у часі для досягнення поставлених цілей, а саме для успішного й оптимального розв'язання питань місцевого значення.

Отже, концептуально-стратегічне опрацювання нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування виявляється не тільки у вигляді соціально-технологічної інновації, що пропонує нові методи, способи досягнення соціального результату відповідно до мети суспільства щодо повнішого використання людських ресурсів, відтворення життєвих сил і формування середовища мешкання членів соціуму на локальному рівні їхнього функціонування. Вона знаходить свій прояв у реалізації основного телеологічного призначення місцевого самоврядування — досягнення вищих і стабільніших результатів спільної життєдіяльності людей.

Саме в цьому виявляється особлива важливість підходів до реалізації концепції нормативно-правового регулювання об'єктного складу місцевого самоврядування, що знаходять свій прояв у вигляді основних принципів такого процесу. Останні формулюються на основі інтерпретації основних принципів місцевого самоврядування, закріплених у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21травня 1997 року. Стосовно предмета дослідження, до них можна віднести такі:

а) принцип балансу інтересів, що дозволяє забезпечити баланс інтересів територіальної громади і держави, як при організації системи виробництва і відтворення соціальних благ, так і в процесі їхнього споживання. Такий підхід забезпечить дотримання інтересів членів місцевої спільноти, спрямованих на забезпечення її соціальної, економічної й екологічної стабільності, високого рівня комфортності життя її членів, посилення гарантованості їхньої соціальної захищеності;

б) принцип пріоритетності розвитку соціально-побутової і соціально-культурної сфер, що апріорі визначають зміст комунікативної і коопераційної діяльності членів територіального колективу й органів, сформованих цим колективом. Уявляється, що практична реалізація саме цього принципу сформує такий інтегративний показник, як «якість життя населення», що сукупно не тільки вбирає всі найважливіші характеристики і найзначущіші для життя населення фактори, але й за-

безпечує показник розвиненості території, на якій функціонує територіальний колектив. Варто вказати, що важливість цього показника не обмежується лише межами зазначеної території, він виявляється і на загальнодержавному рівні, забезпечуючи показники добробуту громадян конкретної держави;

в) принцип підходу до локальної економіки як до життєзабезпечального (вітального), а не самодостатнього фактора. Практична реалізація цього принципу в нормативній діяльності об'єктного складу місцевого самоврядування дозволить змінити, модифікувати підхід суб'єкта правотворчості на зміну характеру залежності між соціальною й економічною сферами в контексті додання останній забезпечального потенціалу;

г) принцип інтеграції інноваційних проектів із традиційними методами роботи. Цей принцип несе в собі узагальнений інноваційний заряд щодо всієї системи місцевого самоврядування. По правді, саме він забезпечує наступність і інноваційність усієї діяльності з розвитку локальної демократії, акцентуючи увагу на інноваційному потенціалі найсучаснішого інституту місцевого самоврядування і на його первинному суб'єкті — територіальній громаді[72]. Здається, однак, що найвидиміший інноваційний потенціал виявляється в процесі нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування. Адже саме ця сфера найдинамічніша і розвивається, що обумовлено об'єктивним ростом потреб людини в соціальній сфері в контексті саме муніципальних послуг і поступальним розвитком локальної спільноти у бік розширення кадастру цих муніципальних послуг і забезпечення їхнього надання і якіснішого споживання.

Важливим елементом успішної нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування виступає адекватне відображення і закріплення в її процесі найважливіших напрацювань концептуально-стратегічного мислення, насамперед, управлінських кадрів місцевої спільноти. Саме в такому мисленні, що являє собою процес відображення управлінської філософії керівництва в уявленнях, судженнях, рішеннях міститься управлінський потенціал законодавчої діяльності в сфері локальної демократії. Такий підхід має на меті орієнтацію діяльності органів, сформованих територіальною громадою, на запити споживачів, проведення гнучкого регулювання і своєчасних змін в керуванні такою громадою, що дозволяють досягати конкурентних переваг у забезпеченні послугами, що кінець кінцем дозволяє територіальній громаді стабільно функціонувати і досягати своєї мети в довгостроковій перспективі.

Ба більше, наведені вище три категорії — «концепція», «стратегія» «концептуально-стратегічне мислення» — являють, по-перше, опорні категорії до-

[72] Див.: Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины. — С. 305–320.

цільного управлінського впливу в сфері місцевого самоврядування, по-друге, логічно зв'язані між собою, бувши органічною єдністю. Без розуміння цього сьогодні неможливо не тільки ефективне управління на будь-якому рівні[73], але й ефективна нормативно-правова регламентація. Варто враховувати, що тільки дотримання всього процесу цілепокладання — від поставлення щоденних цілей — до середньострокових і від них — до стратегічного, дозволить провести ефективне нормативно-правове регулювання такого складного і перманентно соціального феномена, що розвивається, як місцеве самоврядування.

У розв'язанні цієї проблеми важливе значення має використання законодавцем термінології. Багато використовуваних термінів — «колектив», « «розвиток», «господарство» тощо — здаються повсякденними і знайомими у вживанні й тому не потребує яких-небудь роз'яснень. Разом з тим, як тільки до них додаються прикметники «місцеве», «муніципальне», то етимологія таких термінів миттєво змінюється, при цьому накопичені раніше знання не завжди можуть допомогти в правильній фразеологічній орієнтації. З іншого боку, важливою тут видається і позиція видатного вітчизняного науковця-адміністративіста В. Б. Авер'янова, який стверджував, що вивчення практики компетенціарної правотворчості свідчить, що спроби текстуального розмежування в нормативних актах функцій і повноважень не приводить до бажаної чіткості в правовому регулюванні, бо в багатьох випадках формулювання виявляються однаковими[74].

Варто вказати, що в нашому випадку ситуація ускладнюється ще й тим, що сучасна концепція розвитку місцевих спільнот, яка охоплює і становлення їхньої соціально-економічної основи, складалася в якісно іншому культурному середовищі, що через історичні обставини принципово відрізняється від вітчизняного. Звідси виникає необхідність заново пізнавати етимологію цих понять, зокрема й за рахунок міжнародно-правових (європейських) стандартів місцевого самоврядування.

Дослідивши концептуально-теоретичні та прагматичні підходи до нормативно-правової регламентації об'єктного складу місцевого самоврядування, можна зробити й висновок щодо статутарного і перспективного стану такої регламентації. Тут для зручності варто виділити низку джерел права, у яких закріплена досліджувана регламентація: а) насамперед Конституція України; б) законодавчі акти; в) міжнародні стандарти місцевого самоврядування; г) законопроектні акти.

---

[73] Див. докладніше: Анисимов О. С. Методология: функции, сущность, становление/ О. С. Анисимов. — М.: Юрид. лит., 1996. — С. 23; Иванов В. Н. Управленческая парадигма XXI века/ В. Н. Иванов, А. В. Иванов, А. О. Доронин. — Т. 1. — М.: МГИУ, 2002. — С. 13.

[74] Аверьянов В. Б. Повышение качества правовой регламентации распределения функций в аппарате государственного управления/ В. Б. Аверьянов// Совершенствование аппарата государственного управления. Конституционный аспект/ Под общей ред. В. В. Цветкова. — К.: Наукова думка, 1982. — С. 192.

Тобто саме цей нормативний і нормопроектувальний масив повинен бути врахований у процесі проведення децентралізації повноважень публічної влади, що дасть змогу зробити нормативно-правову регламентацію об'єктного складу місцевого самоврядування через систему вказаних джерел.

V. Зарубіжний досвід децентралізації публічної влади (нормативний аспект)

Зважаючи на чітке розуміння українськими політичними елітами потреби змінити принципи адміністративно-територіального устрою та кардинальної реформи місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади, вважається за необхідне розглянути аналогічний досвід держав, які вже провели відповідні реформи з децентралізації. Отже, є змога залучити відповідний методологічний інструментарій, приклади унормування відповідних сфер суспільних відносин, виявити тенденції, звернути увагу на слабкі сторони і, навпаки, найефективніші засоби та інструментарій з децентралізації.

Один з принципових моментів з вивчення досвіду децентралізації публічної влади західних демократій — виділення держав необхідних для порівняння. Щодо цього, на наш погляд, необхідно враховувати такі фактори, як подібність завдань і викликів, пов'язаних з децентралізацією, подібність історичного розвитку, географічні фактори, чисельність населення, спільність правової сім'ї тощо. Думається, що найповніше такого роду критеріям відповідає Франція. До певної міри цим критеріям відповідають Польща, Чехія та Словаччина, як держави, що суміщають демократичну трансформацію з намаганнями децентралізувати публічну владу.

Для початку розглянемо досвід Франції, яка має найдовший та найефективніший досвід з децентралізації.

Початком децентралізації по-французьки слід вважати 1982 рік, коли з ініціативи тодішнього міністра внутрішніх справ Гастона Деферра (Gaston Defferre) ухвалено законодавство, що кардинально змінювало ситуацію в царині вертикальної організації публічної влади[75]. В цілому закони сприяли реалізації організаційної, функціональної та територіальної децентралізації. Зважаючи на предмет дослідження, нас в основному цікавить територіальний аспект. Децентралізація (décentralisation) в цьому контексті розуміється як розвиток унітарної держави шляхом передання її адміністративних повноважень територіальним колективам[76].

---

[75] Loin° 82–213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068736&dateTexte=vig%7Ctexte=Loi.

[76] Quels sont les grands principes régissant les collectivités territoriales ? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/collectivites-territoriales/principes-collectivites-territoriales/qu-est-ce-que-decentralisation.html.

Принципові завдання, які стояли перед творцями законодавства щодо децентралізації полягали в тому, щоб, залучивши громадян до ухвалення відповідальних рішень, сприяти місцевій ініціативі та підвищити в цілому відповідальність місцевих громад. При цьому такі завдання розв'язувались насамперед через утвердження автономії кожної окремої громади, не допускаючи будь-якого їх горизонтального підпорядкування та забезпечення їх відповідними фінансовими можливостями для компенсації наданих повноважень. Основним моментом у зміні ідеології організації вертикальної публічної влади та одним із основних інструментів децентралізації стала заміна попереднього контролю за діяльністю громад, наступним. Згаданий закон від 2 березня 1982 року запроваджував контроль за законністю актів органів відповідних територіальних колективів. Інші два фактори, з яких розпочалась децентралізація у Франції, — виділення регіону з усіма правами територіального колективу та «переливання» повноважень від держави до місцевих громад з відповідними фінансовими компенсаціями. Проти моделі організації, яка існувала до цього, і базувалась на законах 1871 та 1884 років, ці зміни мали революційний характер. Хоча сьогодні вони сприймаються скоріше як даність і мінімальний стандартний набір для елементарної децентралізації.

В подальшому запропоновані новації були підкріплені законодавством 1983 року, які в основному стосувались механізму передання масиву повноважень (нормативні, функціональні та фінансові аспекти)[77].

Слід зауважити, що програма з децентралізації мала низку специфічних моментів, без яких ефективне функціонування місцевих громад у новому статусі було б практично неможливе і на які зазвичай не звертають уваги, коли запозичують досвід. Одним з таких принципових моментів стала деконцентрація (d?concentration) державних органів з метою забезпечення належної взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням, що знайшло своє втілення у відповідному законодавстві[78]. Ним уперше на законодавчому рівні був встановлений основоположний принцип децентралізації будь-де і за будь-яких обставин — субсидіарність.

Інший важливий момент у цьому контексті забезпечення децентралізації полягає в належній взаємодії територіальних колективів. Йдеться про комуни як базовий елемент місцевого самоврядування, про усунення недоліків над-

---

[77] Loi n° 83–8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *loi Defferre* [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320197&dateTexte=; Loi n° 83–663 du 22 juillet 1983 complétant la loin° 83–8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000320195&dateTexte=.

[78] Loi n° 92–125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affich Texte.do?cidTexte=JORFTEXT000000722113&dateTexte=.

мірної подрібненості комун через створення відповідних форм взаємодії на рівні міських спільнот, агломерацій і власне комун[79].

Досвід децентралізацій у практичній площині, знайшов свій відгук в відповідній корекції цього курсу законами 2003 та 2004 року, які в цілому дістали назву «Acte II de la décentralisation». Вони звернули увагу на оптимізацію питання про фінансову самостійність і перенесення чергового блоку повноважень на місцевий рівень[80]. Знову ж таки, специфічний нюанс, завдяки якому, приміром, працює передання повноважень, — реалізована на нормативному рівні концепція прямої та непрямої допомоги.

Загалом фінальним підсумком такої корекції стало те, що один із ухвалених законів, 13 серпня 2004 року, практично остаточно змістив акценти в таких принципових питаннях, як соціальна сфера, освіта, транспорт, на рівень місцевих громад, змінивши таким чином баланс держава — громадянське суспільство та остаточно закріпивши децентралізацію як основоположний принцип функціонування Французької Республіки, зробивши специфікою французької моделі унітаризму.

Ну і нарешті третя хвиля децентралізації розпочалась у 2013 році знову ж таки умовним «Acte III de la décentralisation», започаткованим президентом Франції Франсуа Оландом (Fran?ois Hollande). Суть цього етапу корекції курсу децентралізації полягає насамперед в реформі виборчого законодавства[81], а також в підвищенні ефективності публічної влади[82]. На цьому етапі створено нову територіальну одиницю — мегаполіс[83].

---

[79] Loi n° 99–586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000396397.

[80] Loi constitutionnelle n° 2003–276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id; Loi organique n° 2004–758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72–2 de la Constitution relative à l'autonomie financiére des collectivités territoriales [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000787241&dateTexte=&categorieLien=id; Loi n° 2004–809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte= &categorieLien=id.

[81] 124 Loi n° 2013–403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=8C9B43A0F77A92D5AD8C3B29B6F6F5AA.tpdjo08v_2?cidTexte=JORFTEXT000027414225&dateTexte=&oldAction=rechJO&categorieLien=id.

[82] PROJET DE Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.senat.fr/leg/pjl12–495.html.

[83] Loi n° 2014–58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&dateTexte=&categorieLien=id.

Таким чином основні принципи на яких вибудовувалась французька модель децентралізації зводились до трьох складників процесу: масштабності, поступовості змін та їх методичної корекції. Франція дає приклад найпослідовнішого та найтривалішого процесу децентралізації. Зважаючи, що активна фаза процесу децентралізації у Франції відбувається вже 32 роки, перші кроки намагались зробити ще 1969 року (референдум з питань регіоналізації), наслідком чого стала відставка президента Франції Шарля де Голля (Charles de Gaulle), а її завершення бачиться лише через реалізацію наступного етапу децентралізації, то можна лише уявити обсяг завдань та необхідних зусиль для реалізації програми децентралізації в Україні.

Досвід децентралізації у Франції найпоказовіший з погляду послідовності та ефективності. Держави Східної Європи, що здійснюють демократичні реформи протягом останньої чверті століття, не можуть похвалитись подібними результатами. Причина цього полягає в необхідності здійснювати складний комплекс реформ, і децентралізація виступає лише одним із векторів такого реформування. Однак для України корисний і позитивний, і негативний досвід сусідів. Тим більше, що стартові умови були приблизно однакові. Це стосується як часових меж, так і кількісних характеристик реформ. Що ж до якості, то тут ситуація принципово відрізняється, навіть попри загалом половинчастий характер децентралізації, що була проведена у вказаній групі держав.

Готуючись до вступу в ЄС, Словаччина інтенсивно проводила низку реформ необхідних для її адаптації в цьому утворенні. Один з напрямків реформування був пов'язаний з децентралізацією. Реалізовуючи його Словаччина пішла шляхом створення низки концептуальних документів, які б відображали суть, кількісні та якісні характеристики децентралізації.

Перша в їх числі «Стратегія реформи державного управління в Словаччині», яка з'явилась 1999 року[84]. Вона містила низку важливих концептуальних моментів для подальшої децентралізації, зокрема: визначення глобальних тенденцій у процесах реформування, вплив та значення громадянського суспільства, умови реалізації курсу реформ, напрямки реформування тощо.

Однак основою словацького плану з децентралізації стала «Концепція децентралізації і модернізації публічного управління», ухвалена 2000 року та доопрацьована в 2001 році[85]. По суті, дискурс децентралізації по-словацьки знайшов своє вираження вже в назві та структурі цього документа. П'ять структурних елементів — напрямків децентралізації відображають сфери в яких необхідно вжити низку тих чи інших заходів для досягнення позитивно-

[84] Stratégia reformy verejnej správy v Slovenskej republike, júl 1999 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/_lastic/ucebnytext_us/strategia_071999.pdf.

[85] Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy (upravena verzia) Bratislava, maj 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.fphil.uniba.sk/fileadmin/user_upload/editors/kpol/publikacie/lastic/ucebnytext_us/koncepcia_052001.pdf.

го ефекту. Йшлося насамперед про децентралізацію державного управління, яка виражалась у децентралізації повноважень і державних фінансів, питання контролю та взаємодії громадських організацій. Крім того, окремими напрямками децентралізації вважались модернізація державного управління, до того ж наголос тут робився на освітньому та інформаційному складниках, принципах «правильної» територіальної організації, аналізі та оціненні людських та економічних ресурсів та етапності «прогресу» такого реформування. Отже, «Концепція» містила всі необхідні засоби — від визначення напрямків реформування до встановлення плану для їх реалізації.

Особливістю «Концепції» стало чітке визначення часових меж заходів для децентралізації (2000–2002 рр.) та етапність в її проведенні. Всього передбачалось дев'ять етапів. У ході реалізації цієї програми ухвалено низку законопроектів, направлених на унормування сфер, в яких відбувалась децентралізація, в яких знайшли своє відображення питання фінансів, виборчого права, адміністративно-територіального поділу, статусу міст, організації муніципального управління та місцевої державної влади тощо.

Ядром децентралізації стала так звана «крайова реформа», яка стосувалася рівня адміністративно-територіальних одиниць. Основою її став відповідний закон, ухвалений 2001 року[86]. Як «самостійну адміністративну та територіальну одиницю» він визначає «самоврядний край».

Досвід Чехії в плані децентралізації тим більше повчальний, що процеси демократизації у цій державі практично почалися з централізації, яка стала наслідком ліквідації національних крайових комітетів у 1990 році. Потім, певний період за часів врядування (1992–1997 рр.) Вацлава Клауса (V?clav Klaus), будь-які питання пов'язані з децентралізацією були з розряду небажаних. Однак участь у євроінтеграційному проекті змусила Чехію зробити ряд кроків у напрямку децентралізації. По суті, децентралізація по-чеськи розпочалася з ухвалення Конституційного закону 1997 року, яким встановлювались «вищі територіальні самоврядні одиниці», їх кількість, розташування та способи зміни адміністративних меж[87]. Положення цього нормативного акта знайшли свій розвиток у 2000 році, коли ухвалено Закон «Про краї (крайове управління)», де визначено край як «територіальну спільність громадян, якій належить право на самоврядування»[88]. Законом були визначені організаційні, функціональні та структурні основи місцевого управління в контексті децентралізації.

---

[86] ZÁKON zo 4. júla 2001 o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.snk.sk/swift_data/source/OKSSR/Zakony/302_2001%20o%20samosprave%20VUC.pdf.

[87] Ústavní zákon ze dne 3. prosince 1997 o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.usoud.cz/dalsi-ustavni-zakony/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=379&cHash=5cbe0056f7375fe333f07a418dbbcf88.

[88] ZÁKON ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sagit.cz/pages/sbirkatxt.asp?zdroj=sb00129&cd=76&typ=r.

Застосування цього акта на практиці виявило необхідність внесення суттєвих змін, що й зроблено вже через рік[89]. Водночас відбувається значне реформування виборчого законодавства на рівні місцевих громад[90].

Логічне завершення територіальний аспект децентралізації у Чехії дістав у Конституційному законі 2001 року, який, окрім іншого, змінив назви країв[91].

Іншим напрямком децентралізації стала так звана окружна реформа, яка розпочалась 2000 року, з ухваленням закону, що регулював діяльність окружних управлінь[92]. Паралельно з цим відбувається муніципальна реформа. Профільний закон[93] визначає муніципалітет як «основну самоврядну територіальну спільноту громадян».

Отже, аналіз процесів децентралізації в Чехії дозволяє стверджувати, що тут в основному зосередились на територіальному аспекті цієї проблеми.

Польща в цьому плані повторює досвід Чехії. Елементи децентралізації та відходу від радянських моделей управління намітились в законі 1990 року, що встановлював нову якість самоврядування в гмінах[94]. Врешті-решт, 1998 року, ухвалено закон, який врахував тенденції до децентралізації і яким встановлювався триступеневий територіальний поділ: гміни і повіти — місцеве самоврядування, воєводства — регіональне[95].

З огляду на вищевикладене, Україні в ході реформ з децентралізації слід спочатку виробити концептуальне перспективне бачення того, якою має бути

---

[89] ZÁKON ze dne 27. listopadu 2001, kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění zákona č. 320/2001 Sb., zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-ze-dne-27-listopadu-2001-....html.

[90] ZÁKON ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nssoud.cz/zakony/130_2000.pdf.

[91] ÚSTAVNÍ ZÁKON ze dne 16. května 2001, kterým se mění ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/ustavni-zakon-ze-dne-16-kvetna-2001-....2515.html

[92] ZÁKON ze dne 16. května 2000 o okresních úřadech [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-ze-dne-16-kvetna-2000-o-okresnich-uradech-1245.html

[93] ZÁKON ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.epravo.cz/top/zakony/sbirka-zakonu/zakon-ze-dne-12-dubna-2000-o-obcich-obecni-zrizeni-1199.html.

[94] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095.

[95] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603.

публічна влади та які засоби для цього необхідні. При цьому спочатку слід розв'язати питання адміністративно-територіального поділу, який в нинішньому вигляді — анахронізм радянської доби. При цьому не слід забувати, що такого роду реформи потребують належного концептуального супроводу, поступовості та постійної корекції з боку законодавця.

VI. Децентралізація у вимірі міжнародного права

Слід зазначити, що серед невеликої кількості загальних надбань людської цивілізації, до яких належать повага до вибору народів державних форм свого існування, прагнення до миру між державами у відносинах між собою та на міжнародній арені, повага до прав людини, місцеве самоврядування, займає особливе місце. По-перше, воно первинна та природна форма існування людських спільнот; по-друге, воно зробило вирішальний внесок у формування державності, бо історично передувало розвиткові державно-організованого суспільства, що запозичило та підняло на державний рівень багато організаційних та організаційно-правових форм взаємодії влади та суспільства; по-третє, місцеве самоврядування відіграє важливу роль та має особливе значення для становлення та функціонування сучасної демократичної державності, що формується на принципах народовладдя, пріоритету прав людини перед правами держави і децентралізації публічної влади; по-четверте, місцеве самоврядування сьогодні входить у коло питань, що складають предмет не тільки національного, а й міжнародно-правового регулювання, тому феноменологія місцеве самоврядування будується на синергізмі національного та міжнародного правопорядків.

Щодо національного складника місцевого самоврядування слід зазначити, що в сучасному світі він виступає як багатоплановий соціальний феномен і правовий інститут, закріплений у конституціях значної більшості держав — членів міжнародної спільноти. Проте, попри конституційну легалізацію місцевого самоврядування, наявний амбівалентний підхід до нього з боку держави, який проявляється в наявності постійної дихотомії «централізація — децентралізація» щодо компетенційних повноважень інституту місцевого самоврядування, його суб'єктів і органів. Слід сказати, що сучасні спроби деяких суб'єктів законодавчої ініціативи держав, зокрема інститутів законодавчої та виконавчої влади, до централізації зазначених повноважень, шляхом внесення змін і доповнень до чинного національного законодавства про місцеве самоврядування стимулюють процеси нівелювання місцевої демократії і призводять до побудови «декоративного», «слухняного» та «позитивно передбаченого» для держави інституту локальної демократії і, як наслідок, до його згортання та ліквідації.

Однак історичний розвиток суспільства та міжнародної спільноти держав свідчить про те, що такі спроби приречені на провал, бо саме місцеве самоврядування, бувши загальною історичною спадщиною людства, в процесі свого роз-

витку і досвіду у взаєминах з центральною владою дістало таке важливе значення для громадянського суспільства, що центральна влада, рано чи пізно, але відступає перед його рішучістю функціонувати на території держави в повному і належному обсязі. Природа цього явища криється насамперед в історичному корінні місцевого самоврядування. Адже з'явилося воно задовго до державності ще в первісному соціумі в рамках общини, поява якої пов'язана з екзистенційними (життєвими) домінантами необхідності колективного існування і функціонування людей перед зовнішніми загрозами. Потім місцеве самоврядування формується в грецьких містах-полісах, де з'являються перші структуровані елементи та інститути публічної влади (міський парламент, чиновники, голова міста-держави, армія, громадяни тощо), які стають прообразом державних інституцій і фактично передвісником первинної і сучасної державності. Діяльність римських муніципій підсилює колективістські публічні засади і вже в епоху феодалізму з'являється магдебурзьке право, як класичний прообраз парадигми сучасної локальної демократії. Український досвід самоврядування Запорізької Січі, а також земських та інших установ у період перебування України у складі Російської та інших імперій і держав, закріпив місцеве самоврядування на рівні суспільної самосвідомості та ментальності народу України.

Але треба зазначити, що в реальному розумінні інститут місцевого самоврядування став функціонувати та був легалізований на конституційному рівні в Україні тільки після здобуття нею державної незалежності та ухвалення нової Конституції України 1996 року. Саме тоді місцеве самоврядування стає важливою складовою частиною конституційної доктрини, чинного конституційного законодавства і юридичної практики незалежної української держави.

Але слід звернути пильну увагу на відповідну автономність місцевого самоврядування в рамках сучасного національного конституціоналізму, що обумовлено наявністю в місцевому самоврядуванні свого специфічного суб'єктно-об'єктного складу і достатньо широкого кола специфічних соціально-правових відносин. Проте ця специфіка не антагоністична загальному елементному складові та змістовному навантаженню національного конституціоналізму, а органічно його доповнює і розвиває. Підтверджує це позиція І. М. Степанова, який, визначаючи великий потенціал конституціоналізму, пропонував розуміти під ним систему уявлень про загальнодемократичні, загальноцивілізаційні політико-правові цінності державно-організованого суспільства[96]. Саме такий підхід відкриває для місцевого самоврядування вихід на міжнародно-правовий рівень і зумовлює його міжнародно-правове визнання, легалізацію та відповідний потенціал.

Важливе місце місцевого самоврядування в державі підкреслює його розгляд у контексті структурованості (блоковості) національного конституціона-

[96] Степанов И. М. Социалистический конституционализм: сущность, опыт, проблемы/ И. М. Степанов // Советское государство и право. — 1987. — № 10. — С. 4.

лізму. Аналізуючи його в онтологічному розумінні, В. Т. Кабишев і Т. М. Пряхіна пропонують розуміти під ним верховенство і визначальну роль конституції в правовій системі, пряму дію конституції в конституційній регламентації державного ладу і політичного режиму, конституційне визнання прав і свобод людини, правовий характер взаємин громадянина і держави[97]. Отже, обидві доктринальні позиції окреслюють конституційно-правовий простір, в якому виникає, в який входить і в якому функціонує місцеве самоврядування як основна форма локальної демократії територіальних спільнот, крім того, вони одночасно зумовлюють його глобальний дискурс і кумулятивний потенціал.

Слід особливо підкреслити, що сучасна національна конституційно-правова доктрина займає важливе місце в ґенезі місцевого самоврядування, тому її системно-телеологічний аналіз щодо останнього дозволяє не тільки розглядати національний конституціоналізм як ідейно-теоретичну конструкцію, що лежить в основі світового конституціоналізму, а й аналізувати феноменологію місцевого самоврядування як суб'єкта-об'єкта міжнародного правопорядку. Вважаємо, що саме тут інтегрована сукупність феноменів національного конституціоналізму держав об'єднує ліберальні та соціал-демократичні течії, на яких будується, формується та функціонує світова спільнота, і тому таке явище може бути визнане «ідеальним» для виникнення, творення, створення, інституціоналізації та конституювання демократичного конституційного ладу конкретної держави, при якому «суб'єктивні права значущіші, ніж державні інтереси»[98].

Саме тому в сучасній міжнародній спільноті місцеве самоврядування розцінюється як найважливіший елемент конституційного ладу демократичних держав, бо, по-перше, його функціонування приводить до реалізації та захисту цілого розмаїття прав людини, що на сьогодні найважливіший чинник побудови міжнародної спільноти (процес трансформації конституційних прав і свобод людини у так звані «муніципальні права людини»[99]); по-друге, його соціальна і правова цінність полягають у тому, що воно фактично являє собою специфічний рівень представницької і виконавчої публічної самоврядної (муніципальної) влади; по-третє, місцеве самоврядування бере участь у реалізації завдань і функцій держави на локальному рівні управління, по-четверте, одночасно реалізовує систему специфічних різнорівневих і поліоб'єктних інтересів жителів відповідних територіальних одиниць, що пов'язані з необхідністю ор-

---

[97] Кабышев В. Т. Теоретические проблемы российского конституционализма/ В. Т. Кабышев, Т. М. Пряхина// Вестник Саратовской государственной академии права. — 1995. — № 2. — С. 32.

[98] Ромашов Р. А. Современный конституционализм (Теоретико-правовой анализ) : Дис. ... д-ра юрид. наук. Специальность 12.00.01. — СПб., 1998. — С. 12.

[99] Див.: Баймуратов М. О., Танаджи Г. Г. Муніципальні права людини// Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні/ За ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2008. — С. 183–193.

ганізації стабільної життєдіяльності на локальному рівні соціуму і таким чином суттєво відрізняються від інтересів держави, але водночас вони їм не суперечать; по-п'яте, своїм існуванням та функціонуванням показує, що в державі здійснена децентралізація публічної влади і державність, яка функціонує на таких засадах, демократична і правова.

Визнання державами місцевого самоврядування на своїх теренах та визнання місцевим самоврядуванням державної влади як влади, що конституює інститут локальної демократії шляхом конституційної та законодавчої легалізації, легітимації, створення відповідних систем охорони, захисту, гарантування тощо в позитивному річищі розвитку подій, створює відповідну «симфонію влад», яка сприяє розвиткові демократичної правової державності та в підсумку створює демократичний міжнародний правовий порядок, в якому:

а) держави,
б) інституції міжнародної спільноти та
в) міжнародне право, відіграють основну гносеологічну, аксіологічну та праксеологічну ролі.

Держави з традиційно розвиненою демократією досить давно визнали переваги місцевого самоврядування і відвели йому особливе та важливе місце в структурі національного і світового конституціоналізму. Це обумовлено передусім тим, що на національному рівні на органи місцевого самоврядування, які найтісніше пов'язані з населенням, була покладена відповідальність за розв'язання практично всіх проблем локального характеру: житлового і комунального господарства, розвитку сфери послуг, охорони довкілля, створення локальних систем освіти, охорони здоров'я, транспортної інфраструктури тощо. Все це розвантажило державну владу і дало їй змогу зосередитися на питаннях загальнодержавного значення.

Місцеве самоврядування набуває важливого значення в умовах розвитку сучасних національного і міжнародного правопорядків, тому що саме через повноцінне та дієве місцеве самоврядування може бути реалізована найважливіша ідея існування і функціонування основних принципів демократії, а саме безпосереднє здійснення публічної влади народом. В ординарному режимі функціонування інституту локальної демократії це робить населення відповідної території — жителі відповідних адміністративно-територіальних одиниць держави в контексті розв'язання питань місцевого значення, а в екстраординарному режимі зазначена місцева спільнота виступає як сукупність громадян держави, що беручи участь у виборах національного масштабу формують її законодавчу владу або інститут глави держави.

Вважаємо, що це відбувається шляхом вирішення важливих організаційних і організаційно-правових відносин у системі координат «держава (органи державної публічної влади) — місцеве самоврядування (органи і суб'єкти локальної демократії) — територіальна громада (сукупність жителів відповідної території держави) — житель (як член територіальної спільноти і суб'єкт, що

функціонує на відповідній адміністративно-територіальній одиниці держави)». Стабільність відносин у вказаній системі координат, зумовлена децентралізацією публічної влади, що фактично й забезпечує її існування і має екзистенційне значення для існування не тільки держави як такої, а й для світової спільноти держав, що побудована та розвивається на демократичних засадах.

У результаті цього актуалізується міжнародний складник феноменології локальної демократії. Адже створення системи органів локальної демократії на територіях національних держав у міжнародному аспекті стимулювало розроблення в рамках міжнародних міжурядових універсальних і регіональних організацій, зокрема таких, як Рада Європи, цілої низки міжнародних угод договірного характеру. Вони містять принципи і норми щодо децентралізації публічної влади, конституювання та інституціоналізації інституту місцевого самоврядування на території держав — учасників таких угод. Підписання таких угод рамкового характеру, передусім Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 року[100], накладає на держави-учасники міжнародні зобов'язання щодо визнання, легалізації, гарантування, охорони і захисту інституту місцевого самоврядування на своїх теренах. Це відбувається шляхом відтворення норм міжнародного права (міжнародного договору) в національному законодавстві держави — учасника міжнародної угоди. Контроль за виконанням вказаних зобов'язань проводить міжнародна організація, під егідою якої підписано угоду, і він реалізовується в межах механізму конвенційного контролю, який міститься в кожній з угод такого характеру. Об'єктивна причина створення такого міжнародного механізму — те, що міжнародна спільнота розглядає місцеве самоврядування як важливий інструмент побудови демократії на рівні держав через децентралізацію публічної влади і могутній засіб міждержавної інтеграційної співпраці та об'єднання.

Саме так виникає могутній синергізм національного та міжнародного правопорядків, що володіє кумулятивним зарядом і мультиплікативним ефектом. Завдяки чому інститут місцевого самоврядування, з одного боку, є інститут національного правопорядку (законодавча база, національні системні структури, національний контроль), а, з другого — це інститут, що має велике міжнародне навантаження та відповідну міжнародну правосуб'єктність (визнання децентралізації публічної влади через конституювання в державі місцевого самоврядування, наявність норм міжнародного права спеціального та профільного характеру, наявність системи міжнародного договірного співробітництва держав, наявність системи міжнародних інституцій профільного характеру як міждержавних, так і недержавних — неурядових міжнародних організацій місцевих влад).

Формування місцевого самоврядування в Україні і на пострадянському просторі виявилося одним з найважчих і суперечливих завдань державного будівництва. На шляху цього процесу стояв і стоїть донині цілий комплекс еко-

[100] Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 року. — РЄ, 1990. — 12 с.

номічних, фінансових, соціальних, політичних і правових проблем. Насамперед вони пов'язані з тривалим процесом переходу до ринкових реформ; хронічною обмеженістю прибуткової бази і незбалансованістю місцевих бюджетів; розпадом наявної соціальної інфраструктури, яка субсидувалася із коштів державного бюджету, і різким, істотним зниженням рівня життя населення і падінням його довіри до будь-яких інститутів публічної влади; нарешті, із збереженням рудимента радянської системи — повним дублюванням повноважень місцевих рад різних рівнів, що веде до виникнення подвійної або конкурентної компетенції і конфліктів, в які повинні регулярно втручатися органи центральної влади.

До важливих чинників, які обмежують і істотно стримують процеси розвитку системи місцевого самоврядування у вказаній групі держав, належать і чинники суб'єктивного характеру, пов'язані з явною недовірою державних інституцій до місцевого самоврядування, що призвело до нестачі досі національних моделей його статусного та статутарного стану, а також стратегії подальшого розвитку.

Слід вказати, що на формування національної моделі локальної демократії впливають і різні доктринальні позиції щодо телеологічного призначення місцевого самоврядування, його «компетенційного наповнення», що іноді мають достатньо суперечливий, багаторівневий, а часом і антагоністичний характер. Такий стан справ обумовлений тим, що представники конституційної і муніципальної доктрин, а також законодавець в цей час розглядають місцеве самоврядування як: один з фундаментальних принципів конституційного ладу; одну з форм народовладдя; специфічну підсистему публічної влади; форму залучення громадян до участі в розв'язанні питань місцевого значення; власне право на місцеве самоврядування; системну організацію; різновид суспільного управління; інститут громадянського суспільства; фундамент сучасної філософії прав людини; найважливіший соціально-політичний і соціально-правовий феномен; важливий установчий і інституційний чинник правової державності; суб'єкт міжнародних відносин і такий, що володіє частковою міжнародно-правовою правосуб'єктністю (як квазісуб'єкт міжнародного публічного права); соціальний і територіальний простір, де продукуються системні локальні інтереси; соціальний простір, де виникають, виявляються, формуються і реалізовуються практично всі життєві прагнення людини; сферу виникнення і прояву муніципальних прав і свобод особи (людини); сферу реалізації компетенції місцевого самоврядування, його органів, посадових осіб, прав і обов'язків його суб'єктів; сферу реалізації практично всієї системи прав і свобод людини і громадянина; сферу реалізації функцій місцевого самоврядування; сферу реалізації відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування тощо[101]. Така різноманітність підходів, при всьому позитивному ставленні

[101] Див.: Баймуратов М. М. Місцеве самоврядування як суб'єкт компетенції: до визначення парадигми повноважень/ М.М. Баймуратов// Порівняльно-правові дослідження. — 2008. — № 2. — С. 120.

до потенціалу локальної демократії, фактично «блокує» інтеграційний і методологічний складники місцевого самоврядування і не сприяє становленню муніципального права як самостійної галузі національного права держав пострадянського простору і держав, що розвиваються.

На наш погляд, повільні процеси становлення сучасної моделі місцевого самоврядування прямо пов'язані і з суперечливим розвитком процесів децентралізації і деконцентрації державної влади. Саме вони при позитивному і перманентному їх нарощуванні повинні викликати об'єктивні передумови для реальної легалізації і подальшого розвитку місцевого самоврядування. Видається, що закріплення таких тенденцій у Конституції і законодавстві Україні та реалізація їх на практиці стануть свідченням того, що наша держава твердо має намір будувати майбутнє на основі демократії, права і гуманізму. Щодо цього становить інтерес позиція президентської влади в державі. У січні 2005 року Президент України В. А. Ющенко в своїй інавгураційній промові окреслив найближчу і стратегічну перспективу розвитку місцевого самоврядування — будівництво України, як держави самоврядних громад[102].

Історичний досвід разом з тим свідчить, що завдяки саме децентралізації повноважень публічної влади і виникненню місцевого самоврядування демократія перетворюється на справжнє народовладдя, і лише з визнанням і зростанням прав територіальних спільнот, як первинних його суб'єктів, конкретнішими і змістовнішими стають політичні та соціально-економічні права громадян, гармонізуються багатобічні відносини між ними і державою, стійкішою, стабільнішою стає сама держава, а влада, що нею реалізується, набуває демократичних і гуманістичних властивостей. Ба більше, на тлі стійкості державно-правових і муніципально-правових механізмів, що базуються на чіткому розмежуванні владних і самоврядних повноважень, їх взаємодії, розвивається ефективна державність.

Якісно новим етапом в історії вітчизняного місцевого самоврядування стала нова Конституція України 1996 року й ухвалений на її основі Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року. Так конституційна правова держава силою своєї законодавчої влади привернула до реалізації своїх телеологічних домінант суспільні об'єднання жителів адміністративно-територіальних одиниць і ввела їх у власний механізм. Слід зазначити, що вказані найважливіші нормативно-правові акти створили надійну і належну нормативну базу місцевого самоврядування в Україні. На її основі територіальні громади дістали гарантоване державою право і реальну можливість під свою відповідальність або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування розв'язувати в рамках Конституції і законів України питання

[102] Див.: Ми будемо націею самоврядних громад. З виступу В. Ющенка на майдані Незалежності в Києві 23 січня 2005 р. в день інавгурації Президента України // Воля-регіон. Січень. — № 1 (35). — 2005. — С. 1.

місцевого значення (ст. 2 закону України від 21.05.1997 р.) на благо жителів населених пунктів.

Проте в сучасний період, в контексті підвищення синергізму національного та міжнародного правопорядку, розв'язання проблем становлення і організації системи місцевого самоврядування, компетентної діяльності його суб'єктів і органів, настійливо потребує уваги найскладніший комплекс питань, які безпосередньо пов'язані із становленням громадянського суспільства, здійсненням режиму парламентаризму, захистом прав і свобод людини та громадянина, і мають виходи на інституційні та структуротвірні процеси існування і функціонування української демократичної державності.

Особливу роль грає місцеве самоврядування у процесах інституціоналізації громадянського суспільства. У цьому аспекті достатньо важливими видаються висновки В. Ф. Сіренка, який вважає, що «громадянське суспільство — це царство інтересів» і «інтерес — мова громадянського суспільства, найперший засіб спілкування між людьми і разом з тим причина дій, яка спонукає людей»[103]. Адже, як відзначає Ю. Панейко, «метою самоврядування може бути будь-який інтерес, який виявляється колективом населення даної території»[104].

Отже, джерела самоврядування, зокрема й місцевого, лежать у рамках громадянського суспільства. В процесі свого становлення і розвитку місцеве самоврядування, як матеріальна форма реалізації інтересу територіальної спільноти, легалізується державою і стає репродуцентом територіально-особових і територіально-групових, системних індивідуальних і колективних інтересів, які формуються на локальному рівні в процесі становлення, розвитку і взаємодії громадянського суспільства і демократичної правової держави.

Важливого значення набуває місцеве самоврядування як феномен сучасного міжнародного правопорядку і в процесі стимулювання автономії особи, на тлі паралельних процесів розвитку громадянського суспільства і демократичної державності. Вказаний трикутник «місцеве самоврядування — громадянське суспільство — демократична державність» володіє не тільки високим комунікативним потенціалом, але й потенціалом взаємного розвитку, результатом якого — виникнення необхідного компонента ефективної державності та становлення міцної і сильної держави. За В. О. Затонським, сильна держава — це держава, яка може створити раціональну, внутрішньо узгоджену систему правових норм (право), які стимулювали б ініціативу, активність і самоврядування громадян, підвищували б їхню роль в управлінні державою, встановлювали б суспільний контроль над діяльністю органів державної влади[105]. Ефективна державність, яка так виникає, — запорука існування не тільки на-

---

[103] Сиренко В. Ф. Интересы — власть — управление/ В. Ф. Сиренко. — К.: Наукова думка, 1991. — С. 16.

[104] Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування/ Ю. Панейко. — Мюнхен, 1963. — С. 132.

[105] Затонский В. А. Эффективная государственность/ В. А. Затонский. — М.: Юристъ, 2006. — С. 142.

ціонального, але й міжнародного правопорядку, його стабільності та передбачуваності.

Свідчить про саме такий підхід до ролі та значення місцевого самоврядування в стабілізації та укріпленні демократичної державності та увага, яку приділяє міжнародна спільнота децентралізації публічної влади і розвиткові місцевого самоврядування в державах-членах. У рамках Організації Об'єднаних Націй та Комісії ООН з населених пунктів (КООННП-Хабітат) проходить робота щодо розроблення проекту Всесвітньої хартії місцевого самоврядування[106], що базується на принципах децентралізації публічної влади, які містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування 1985 року.

У сучасних умовах значно зростає роль місцевого самоврядування в інноваційних державотворчих процесах, які відбуваються в державах і на міжнародній арені. Саме тут воно виступає як один з основних елементів демократичної державності, заснованої на ідеї парламентаризму. Вже зазначалось, що територіальним громадам і сформованим ними органам місцевого самоврядування об'єктивно властиві зовнішні та деякі внутрішні риси народовладдя і народного представництва. Ця особливість поширюється і на парламентаризм, в практичному формуванні й реалізації рішень якого населення територій бере безпосередню участь.

Разом з тим у рамках суспільства, держави та міжнародної спільноти місцеве самоврядування грає роль інтеграційного чинника. Територіальні громади, особливо за умов визнання їх прав державою, стають об'єктивно зацікавленими в її єдності й цілісності, стабільності та передбачуваності здійснення державної влади. Це обумовлюється тим, що тільки в умовах державної організації суспільства цим територіальним спільнотам (асоціаціям) людей можуть бути гарантовані постійність, розвиток, визнання, пошана, гарантії і захист їхнього статусу, можливість підтримки на належному рівні соціальних стандартів і правопорядку.

Багатогранна роль місцевого самоврядування виявляється й у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, бо саме в його рамках на локальному рівні формування і функціонування соціуму йдуть складні та перманентні процеси становлення і активізації громадянської й особистісної активності кожного з членів спільноти, випробовуються гіпотетична можливість і рівень їхньої самодіяльності на рівні мікро-, мезо- і макросоціуму, формується, структурується, функціонує і реалізується їхній світогляд. У цих же рамках формується і діє завдяки муніципальній демократії локальна система безпеки людини. Її створення має на меті забезпечення реалізації кожним жителем повсякденних потреб існування і функціонування в межах локального соціуму і

[106] Див.: Заключение 12 (1999) о предварительном проекте Всемирной хартии местного самоуправления [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=916783&Site=COE.

на рівні держави. Саме такі завданні ставить для держав — членів міжнародної спільноти ООН у своїх статутних документах[107]. Зазначені потреби мають системний вихід на всі групи і рівні прав, свобод і обов'язків людини та громадянина[108].

Важлива ознака місцевого самоврядування, як феномена сучасних національного та міжнародного правопорядків, — його інтеграційно-моделювальна роль у розв'язанні національно-етнічних проблем. В умовах існування багатонаціональної України саме місцеве самоврядування виступає вірогідною або найприйнятнішою формою і простором здійснення національно-культурної автономії, тобто воно телеологічно сприяє використанню по праву національними меншинами своїх культурних традицій, мови, релігії, інших національних прагнень. Не надаючи нікому національних привілеїв, воно, з одного боку, ефективного захищає і реалізовує права і свободи громадянина та людини, а з іншого — виступає могутнім чинником, який перешкоджає відцентровим тенденціям, здатним викликати роздроблення єдиної держави.

У всіх аспектах функціонування місцевого самоврядування основну роль грає територіальна спільнота (громада). Це:

а) локальний колектив;
б) вона виступає первинним суб'єктом місцевого самоврядування;
в) вона ж, по суті, його первинний об'єкт, тому що саме на таку спільноту, на забезпечення її інтересів, які фактично продукує вона сама, спрямована діяльність органів місцевого самоврядування, яких, своєю чергою, формують ці ж територіальні спільноти;
г) вона фактично виступає як мікромодель світу та людської популяції, що генерує колективні інтереси та проявляє екзистенційні прагнення, і через них забезпечує соціальний статус особистості.

Отже, територіальна спільнота трансформується у важливіший суб'єкт конституційного права, навколо якого перманентно відбуваються екзистенційні та динамічні самоврядні й державотворчі процеси. А в рамках існування сучасного міжнародного правопорядку саме через призму функціонування світового та національного муніципалізму, що забезпечує якісно новий рівень розвитку і взаємодії автономії та колективізації інтересів людини на локальному рівні функціонування соціуму, територіальна спільнота в перспективі розвивається і трансформується в активного продуцента конституційної свідомості та конституційної культури, що виступають телеологічно-стратегічними критеріальними ознаками ідеології національного і світового конституціоналізму.

Сучасні умови становлення, розвитку та реалізації синергізму національного та міжнародного правопорядків щодо інституту місцевого самоврядуван-

[107] Див.: Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року. — ООН, 1990. — 32 с.

[108] Баймуратов М. О. Локальна система захисту прав людини в Україні: сутність та становлення/ М. О. Баймуратов// Юридична освіта і правова держава (до 150-річчя юридичного інституту ОДУ): Збірник наукових праць. — Одеса, 1997. — С. 96–97.

ня досить вдало впливають на формування та модифікацію його феноменології, роблять цей інститут надбанням національного та світового конституціоналізму, важливим чинником національного та міжнародного правопорядків, національного і міжнародного права. Інститут локальної демократії у формі функціонування територіальної спільноти детермінує процеси становлення правової демократичної державності на пострадянському просторі, переходу її на ринкові принципи організації суспільства і держави, активізовує і об'єктивує питання про розвиток і вибір найефективніших форм самоорганізації та самоврядування населення на локальному рівні, за місцем проживання.

Тому створення національної моделі місцевого самоврядування за допомогою вибору оптимальних форм такої децентралізації публічної влади, самоорганізації і самоврядування населення, дасть не тільки нове дихання телеологічній домінанті в розвитку державності, але і реальний вихід особистому і колективістському потенціалові населення держав — членів світової спільноти, здатним забезпечити усунення багатьох кризових явищ у житті суспільства і держави, додасть їм додаткових стимулів для розвитку та вдосконалення.

VII. Висновки

Проблема вдосконалення публічної влади, державного управління та місцевого самоврядування в Україні сьогодні залишається вкрай актуальною. Вона рефлектується очікуванням громадянами реальних економічних, політичних і правових реформ, що були усвідомлені Майданом та знайшли своє закріплення в його вимогах.

Для ефективного розв'язання вказаних питань як державного, так й місцевого значення об'єктивується та актуалізується пошук потрібної моделі функціонування публічної влади через її децентралізацію, яка б забезпечувала необхідну єдність державної публічної влади з одночасною самостійністю територіальних громад — продуцентів публічної самоврядної (муніципальної) влади. Все це переконливо свідчить про необхідність реформування публічної влади в Україні.

Найвдаліша в зазначеному сенсі концепція для України — концепція децентралізації публічної влади.

Основні переваги проведення децентралізації публічної влади: прозорість і спрощення процесу ухвалення рішень; розмежування повноважень між органами публічної державної та публічної самоврядної (муніципальної) влади, а також між різними рівнями місцевого самоврядування; покращення якості розгляду звернень громадян до органів влади та місцевого самоврядування; сприяння розвиткові місцевих (локальних) економік і стратегічному плануванню; цілеспрямованіше та адресне використання видатків бюджету на місцеві першочергові потреби тощо.

До недоліків децентралізації, з якими ми можемо стикнутися в Україні, належать: диспропорції і нерівномірність у соціально-економічному розвитку

адміністративно-територіальних одиниць, гальмування реалізації державних програм на фоні надання більшого значення місцевим політичним пріоритетам, неузгодженість делегованих повноважень і обов'язків з ресурсами для виконання державних функцій тощо.

Забезпечення процесу децентралізації публічної влади має бути розпочате з ухвалення відповідних змін до Конституції України, Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а також ухвалення Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», покликаного врегулювати об'єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку розв'язання питань адміністративно-територіального устрою. Відповідно, в перспективі бажано ухвалити Закон «Про статус області та регіональне самоврядування».

У загальному вигляді на нинішньому етапі необхідно встановити раціональні відносини між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування. Останнє має зберегти свої права з одночасним розширенням власних повноважень за рахунок делегованих повноважень виконавчої влади для здійснення частини функцій виконавчої влади.

Межі взаємодії між цими органами та способи розв'язання між ними конфліктів має встановлювати законодавство.

Потрібно виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування готовності управлінського персоналу до ухвалення рішень в умовах все більшої свободи дій та підвищення особистої відповідальності з орієнтацією на служіння громадянам та іншим членам територіальної громади.

Слід ідентифікувати, стандартизувати та оприлюднити певні види державних і муніципальних послуг з метою їх поліпшення і спрощення порядку надання (дерегуляція), делегування повноважень іншим управлінським рівням і секторам (децентралізація та деконцентрація), а також удосконалення управлінських процедур і запровадження достатніх апеляційних інституцій і механізмів, зокрема стосовно оскарження дій державних та муніципальних службовців.

Отже, децентралізація публічної влади має відбуватися в межах цілісного пакету політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську державу. Тому проведення реформи передбачає плідну співпрацю Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з обов'язковим урахуванням інтересів місцевого самоврядування..

Підрозділ 1.2.

◆

Легітимність формування сучасної влади в Україні

1.2.1. Щодо легітимності діючої сьогодні влади в Україні

З часу формування теорії конституціоналізму та визнання її основою, на якій здійснюється вся державна влада, відповідь на питання легітимності влади лежить, насамперед, в площині оцінки відповідності рішень і дій органів державної влади її посадових осіб вимогам конституції держави. Проаналізуємо сформовані з 20 лютого 2014 року органи державної влади України на відповідність вимогам фундаментального закону.

Парламент України. Верховна Рада України VII скликання, парламент нашої держави — єдиний повністю легітимний орган законодавчої влади країни, обраний у 2012 році на вільних і демократичних виборах, визнаних міжнародним співтовариством. Рішення Верховної Ради України, ухвалені після 20 лютого 2014 року, проголосовані, здебільшого, конституційною більшістю голосів народних депутатів України, свідчать про високий рівень підтримки політичними силами і народу, який вони представляють.

В. Янукович, підписавши 21 лютого 2014 року з трьома опозиційними лідерами угоду, яка передбачала повернення до Конституції 2004 року та проведення президентських виборів у 2014 році, з наступного дня самоусунувся від виконання конституційних обов'язків Президента України і покинув її територію. Тим самим виникла конституційна криза в частині здійснення влади главою держави. Конституційне розв'язання цієї кризи повністю лягло на парламент, як найвищий легітимний орган.

Задля реалізації цього завдання Верховна Рада України після 21 лютого 2014 року здійснила ряд конституційних кроків та ухвалила декілька ключових актів, серед яких:

1. Відновлення дії Конституції в редакції 2004 року. Закон України від 21 лютого 2014 року «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», яким відновлена дія окремих положень Конституції України з такими змінами, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII (проголосований конституційною більшістю голосів — 386). Рішення парламенту про відновлення дії положень Конституції України 2004 року не є таким, яке стосується процедури внесення змін і доповнень Конституції України і тому не пови-

Заєць Анатолій Павлович — член робочої групи Конституційної Комісії з підготовки проекту Конституції України 1996 року, д. ю. н., , проф., чл.-кор. Національної академії правових наук України, Заслужений юрист України.

Буроменський Михайло Всеволодович — завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, д. ю. н., проф., чл.-кор. Національної академії правових наук України.

нне було здійснюватись з дотриманням процедур внесення змін до Конституції, передбачених розділом VIII Конституції України.

Потреба повернення до Конституції України в редакції 2004 року зумовлюється виходом Конституційного Суду України за межі своїх повноважень при ухваленні свого рішення від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 і спричиненої цим надмірної концентрації влади в руках Президента України.

Вказаним Рішенням Конституційного Суду України було визнано, що Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (далі — Закон № 2222) не відповідає Конституції України (є неконституційним) у зв'язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття, та покладено на органи державної влади (пункт 3 резолютивної частини) обов'язок щодо невідкладного виконання Рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до тих положень Конституції України, що існували в її тексті до внесення змін Законом України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV.

Рішення Конституційного Суду не містить однозначних правових наслідків визнання Закону № 2222 неконституційним в частині повернення до тієї редакції Конституції України, що існувала до внесення до неї змін Законом № 2222.

У жодному з пунктів резолютивної частини Рішення немає однозначної вказівки на поновлення положень редакції Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, які у подальшому були змінені Законом № 2222. Отже, резолютивна частина Рішення Конституційного Суду України за своїм змістом є юридично невизначеною, що прямо суперечить принципу верховенства права.

Конституційний суд також не врахував базового положення про те, що з набуттям чинності Законом № 2222 його положення стали невідокремною складовою частиною Конституції України. А згідно із статтями 147–153 Конституції України Конституційний Суд України не має повноважень перевіряти на конституційність окремі частини чи положення Конституції України чи вносити зміни до Основного Закону України.

Варто послатись також на висновок Європейської Комісії «За демократію через право» (Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні» від 20 грудня 2010 року, далі — Висновок) про те, що відновлення — за Рішенням Конституційного Суду України — чинності тексту Конституції України 1996 року шляхом визнання неконституційним Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV» «порушило питання легітимності діючих інститутів державної влади, оскільки президента та парламент було обрано на основі конституційних положень, які надалі було визнано такими, що втратили чинність», а також, що «унаслідок цього Рішення Конституційного Суду України Президент України набув набагато більше повноважень, ніж це було відомо виборцям на момент його обрання» та що від-

тоді «діяльність головних органів державної влади базується на нормах, змінених Судом, а не нормах, змінених Верховною Радою України як демократично легітимним органом» (пункт 70 Висновку).

Тобто, починаючи з 1 січня 2006 року і до моменту прийняття Конституційним Судом України Рішення про визнання неконституційним Закону № 2222, організація та формування державної влади в Україні здійснювались на основі Конституції України в редакції Закону № 2222. За цей період склалась ціла низка політико-правових відносин, що унеможливлює автоматичне відновлення дії попередньої редакції Конституції України, яка існувала до прийняття Закону № 2222. А автоматичне відновлення попередньої редакції Конституції України на підставі Рішення Конституційного Суду України суперечить засадам конституційного ладу та зазіхає на виключну компетенцію установчої влади в державі, оскільки прийняття чи внесення змін до Конституції України може бути здійснене лише установчою владою відповідно до самої Конституції України.

На конституційній основі 22 лютого 2014 року був обраний новий Голова Верховної Ради України.

2. Формування Кабінету Міністрів України. Відповідно до Конституції Верховна Рада України 27 лютого 2014 року ухвалила Закон України «Про Кабінет Міністрів України», розроблений у зв'язку зі зміною базових конституційних норм щодо формування та діяльності Кабінету Міністрів України. На його основі і відповідно до пункту 12 частини першої статті 85, частини четвертої статті 114 Конституції України постановою Верховної Ради України від 27 лютого 2014 року був сформований Кабінет Міністрів України і призначений Прем'єр-міністр України. Тим самим на конституційній основі був утворений вищий орган у системі органів виконавчої влади

3. Визнання Верховною Радою України факту самоусунення Президента України В. Януковича від виконання обов'язків та покладення обов'язків Президента України на Голову Верховної Ради України.

Як уже зазначалось, Президент В. Янукович покинув Україну 22 лютого 2014 року, перебуває у невідомому місці і тим самим фактично відсторонився від виконання своїх обов'язків. Це призвело до втрати ним легітимної влади, а тим самим до потреби заповнення вакууму влади і відновлення керованості країни, яка не могла чекати його появи невизначений час. Навряд чи хтось буде сперечатись, що посада Президента держави надто важлива і потребує його *постійного* контакту, передовсім з її найвищими органами. Задля негайного заповнення цього вакууму Верховна Рада України 22 лютого 2014 року ухвалила Постанову «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України», а 23 лютого 2014 року Постанову «Про покладення

на Голову Верховної Ради України виконання обов'язків Президента України згідно із статтею 112 Конституції України».

Норми статті 108 Конституції України передбачають випадки дострокового припинення повноважень Президента України, серед яких: відставка, неможливість виконувати свої повноваження за станом здоров'я, усунення в порядку імпічменту, смерті. Чи було в даному випадку коректним і відповідним принципу верховенства права посилання на статтю 108 і 112 Конституції України та покладання виконання обов'язків Президента України на Голову Голови Верховної Ради України? На наш погляд, це не може піддаватись сумніву з огляду на наступні підстави. Так, стаття 118 Конституції України не містить такої підстави, як самоусунення Президента від виконання обов'язків. Один із авторів, –тогочасний член робочої групи Конституційної комісії з розробки Конституції 1996 року — добре пам'ятає дискусії з цього приводу. Зокрема, укладачі Конституції, намагаючись не допустити необґрунтованого, примусового усунення Президента від влади, не зафіксували такої підстави, як відмова від виконання особою обов'язків Президента, хоча й розуміли, що це може статися у реальному житті. Тому відсутність зазначеної підстави у статті 108 Конституції України слід розглядати не як прогалину у праві, а як кваліфіковане мовчання Конституції. Тому існуючі підстави не слід сприймати як виключний перелік припинення повноважень Президента чи такий, що не підлягає розширеному тлумаченню саме у випадку, який відбувся в Україні.

Отже, покладання на Голову Верховної Ради України О. Турчинова виконання обов'язків Президента України є хоча й екстраординарною, виключною і тимчасовою формою здійснення президентських повноважень, одначе цілком конституційна і легітимна. Підтвердженням цивілізованого здійснення влади в цій частині було оголошення виборів нового Президента України, призначених на 25 травня 2014 року.

Варто наголосити, що в Україні увесь цей час зберігалась безперервність влади, що надзвичайно важливо для характеристики легітимності державної влади. Саме Верховна Рада України своїм рішенням зупинила кровопролиття, зобов'язавши підрозділи усіх силових структур повернутись до місць їхньої дислокації, і ця Постанова була негайно виконана. Зберігався Кабінет Міністрів України, який продовжував здійснювати повноваження аж до їх складання 27 лютого 2014 року. Отже, збройного захоплення влади в Україні (Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України або Президента України) не було.

Це має принципове значення з огляду на заяви російського президента про невизнання чинної української влади, які робилися до обрання нового Президента України П. Порошенка. Радники російського президента очевидно переплутали емоційні оцінки подій журналістами з наявними фактами. Так само були безпідставними твердження колишнього президента В. Януко-

вича про збереження за ним президентського статусу. Тому заяви вищих посадових осіб Російської Федерації про збройне захоплення влади в Україні, про легітимність В. Януковича та відсутність конституційної і легітимної влади в Україні в цілому не мали правового підґрунтя. Вони мали метою виправдання анексії Криму, численних спроб незаконного втручання у внутрішні справи суверенної Української держави.

1.2.2. Позачергові вибори Президента України 25 травня 2014 року — відповідність міжнародним стандартам і законодавству України

22 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України». 25 травня 2014 року позачергові вибори успішно відбулися, засвідчивши початок остаточного формування в Україні нової влади. 2 червня Центральна виборча комісія склала протокол про результати виборів Президента України, відповідно до якого за підсумками голосування в день позачергових виборів на пост Президента України обраний Порошенко Петро Олексійович. Він одержав 9 мільйонів 857 тисяч 308 голосів виборців, що становить 54,7 %, тобто більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. Повідомлення про результати голосування були опубліковані в засобах масової інформації.

Досить показовою є характеристика виборчого процесу порівняно з президентськими виборами 2010 року. Кількість осіб, зареєстрованих кандидатами на пост Президента України на виборах 2014 склала 23 особи, на виборах 2010–18. Політичні партії висунули 7 осіб у 2014 році та 8 у 2010 році, самовисуванців — 16 і 10 осіб відповідно. При цьому кандидатів на пост Президента України на позачергових виборах Президента України 25 травня2014 року висунули політичні партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Всеукраїнське об'єднання «Свобода», Українська Народна Партія, «Громадянська позиція», Народний Рух України, Комуністична партія України, Радикальна партія Олега Ляшка. Кандидатів на пост Президента України у 2010 році висунули політичні партії «Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина», Всеукраїнське об'єднання «Свобода», Народна Партія, Народно-демократична партія, Партія регіонів, Соціалістична партія України, Українська Народна Партія та виборчий блок політичних партій «Блок лівих та лівоцентристських сил», до складу якого входили Комуністична партія України, партія «Справедливість», політична партія «Союз Лівих Сил», Соціал-демократична партія (об'єднана).

Скоротилася загальна кількість осіб, яким відмовлено в реєстрації кандидатами на пост Президента України — з 50 осіб у 2010 році до 30 у 2014 році. Водночас, на відміну від виборів 2010 року, були два кандидати на пост Президента України, реєстрацію яких було скасовано. Зокрема відмовилися балотуватися Королевська Н.Ю. та Царьов О.А.

Помітно підвищився рівень прозорості проведення виборчого процесу. Загальна кількість офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних

Охендовський Михайло Володимирович — Голова Центральної виборчої комісії України, Заслужений юрист України.

організацій, зареєстрованих Центральною виборчою комісією для участі в спостереженні за виборами Президента України, склала 3 607 осіб, порівняно з показником 2010 року — 3 149 особи. Загальна кількість акредитованих представників засобів масової інформації при Центральній виборчій комісії збільшилась порівняно з 2010 роком з 938 до 1 549, а кількість засобів масової інформації, представники яких були акредитовані при Центральній виборчій комісії, зросла з 184 до 248.

Загальновідомими є безліч відмінностей цього виборчого процесу від усіх попередніх. Підготовка виборів проводилася в умовах запеклої інформаційної війни проти нашої держави, а також численних терористичних актів з боку протизаконних збройних формувань у Донецькій та Луганській областях. Країна, безперечно, сподівається, що більше ніколи вибори в Україні не доведеться організовувати в таких умовах.

Навіть за таких обставин голосування було проведено і вибори відбулися в усіх регіонах, де їх проведення було передбачене законодавством. Діяли 189 територіальних виборчих округів та закордонний виборчий округ. 25 травня для виборців були відкриті 29 тисяч 213 виборчих дільниць. Роботу виборчих комісій 3 тисяч 23 дільниць було унеможливлено терористичними угрупованнями.

Кількість кандидатур, включених до складу окружних виборчих комісій (ОВК), склала 4 164 особи. При цьому до складу ОВК не було подано кандидатами на пост Президента України кандидатур Гриненка А.В. та Коновалюка В.І. По 213 кандидатур подали 13 кандидатів на пост Президента України, найменше — Р.Р. Кузьмін (82 особи). На жаль, можна було спостерігати збільшення кількості членів ОВК, повноваження яких були припинені — 2 086 осіб (на відміну від 659 осіб у 2010 році, хоча тоді кількість кандидатур, включених до складу окружних виборчих комісій, була вищою і складала 7 414 осіб).

Існують всі підстави стверджувати, що сотні тисяч людей, які організовували підготовку виборів у дільничних і окружних виборчих комісіях, органах ведення Державного реєстру виборців, а також і сама Центральна виборча комісія зробили все можливе для того, щоб в Україні відбулися по-справжньому вільні, чесні та справедливі вибори. Навіть ті обставини, які декому здавалися нездоланними перешкодами для проведення виборів та виникали практично щодня в останні тижні перед днем голосування, не завадили організувати народне волевиявлення.

Попри військову окупацію та анексію частини території України Російською Федерацією, виборцям Автономної Республіки Крим і міста Севастополь, була забезпечена можливість проголосувати на зручних для них виборчих дільницях материкової частини нашої держави. Отож, тисячі з них змогли взяти участь у голосуванні.

Незважаючи на спроби незаконних збройних формувань у Донецькій та Луганській областях зірвати проведення виборів, попри залякування, тиск та фізичне насильство стосовно членів окружних і дільничних виборчих комісій, голосування було забезпечене і там. Так, у Донецькій області вдалося за-

безпечити голосування на 601 виборчій дільниці восьми виборчих округів, а в Луганській області — на 284 дільницях двох виборчих округів. Вважаючи організаторів виборів у цих двох регіонах України справжніми героями та патріотами, Центральна виборча комісія завжди стоячи вітала членів окружних виборчих комісій, які доставляли та передавали протоколи про підсумки голосування із цих областей.

Проведення позачергових виборів Президента України дозволяє зробити кілька висновків, які мають бути враховані в подальшому житті країни.

Перше. Вибори 2014 року мали загальнонаціональний характер, оскільки в них взяли участь виборці усіх без винятку областей України, а отже, новообраного Президента України обрала вся країна. Ці вибори і їх результати є абсолютно легітимними як з формально-юридичного, так і з політичного погляду.

Друге. Наша держава має всі підстави пишатися високою активністю виборців: явка в цілому по Україні перевищила 60 % від загальної кількості виборців, включених до списків на виборчих дільницях.

І третє. Окремої уваги заслуговує ще один дуже показовий факт. Уперше за всю історію виборів Президента України їх переможець Петро Порошенко отримав найбільшу кількість голосів виборців у всіх без винятку областях нашої держави, а не тільки на загальнонаціональному рівні.

Окремо слід згадати про висновки щодо проведених виборів з боку офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій. Їхні висновки практично одностайні і є спільним досягненням нашої держави.

«Позачергові вибори Президента України відбувалися у відповідності з демократичними міжнародними стандартами та підтвердили демократичний курс українського народу», — констатувала Місія Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ, відзначаючи при цьому, що зусилля з підготовки та проведення виборів були «визначними».

«Позачергові вибори Президента України відбулися прозоро і ефективно з незначними порушеннями, які не вплинули на результати», — зазначили спостерігачі місії ENEMO[1].

Спостерігачі канадської місії CANEOM також позитивно оцінили ці вибори: «Позачергові вибори Президента України продемонстрували покращення виборчої системи та високу явку виборців; невідповідності виявлялися рідко і мали лише адміністративний характер».

В унісон з наведеними оцінками висловився і Голова Європарламенту, який назвав вибори прозорими та такими, що відповідають міжнародним стандартам.

Центральна виборча комісія виділила низку пропозицій, які є важливими для організацій подальших виборів в Україні. Навіть досягнутий резуль-

[1] European network of election monitoring mission, Європейська мережа організацій зі спостереження за виборами.

тат міг би бути кращим з погляду явки виборців, організації самого процесу голосування та підрахунку голосів, якби не необхідність одночасної підготовки проведення позачергових виборів Президента України та 315 місцевих виборів. Позиція Центральної виборчої комісії є однозначною: одночасне проведення загальнонаціональних та масштабних місцевих виборів суттєво дезорганізує обидва процеси.

Саме одночасне використання двох списків виборців, недостатня кількість членів дільничних виборчих комісій, необхідність одночасної видачі кожному виборцю кількох виборчих бюлетенів спричинили багатогодинні черги на виборчих дільницях, ускладнили процес підрахунку голосів та встановлення результатів місцевих виборів в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

Тому важливою є пропозиція Центральної виборчої комісії до Верховної Ради: незважаючи на досягнуту економію бюджетних коштів, у майбутньому слід уникати призначення загальнонаціональних та масштабних місцевих виборів на один день.

Важливе значення для успішного проведення виборів мало й оперативне та ефективне реагування Верховної Ради України на ті непередбачувані виклики, які виникали під час цього виборчого процесу, зокрема внесення пропонованих Центральною виборчою комісією змін до Закону України «Про вибори Президента України».

Важливим елементом успіху була діяльність місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, які в міру своїх можливостей, а часто і поза їх межами, забезпечували належні умови для роботи дільничних та окружних виборчих комісій.

Позачергові вибори Президента України відбулися завдяки кожному з 18 мільйонів наших виборців, які взяли участь у голосуванні. Їх результатом стало те, що держава отримала легітимно обраного Главу. І цей беззаперечний факт не може ставити під сумнів ніхто у світі.

Розділ 2

Україна в світовому правопорядку після Революції гідності

Підрозділ 2.1.

◆

Європейський шлях розвитку України як вибір українського народу

2.1.1. Асоціація з Європейським Союзом і перспективи європейської інтеграції України

Однією з основних форм співпраці Європейського Союзу (ЄС) з третіми країнами та міжнародними організаціями є укладання міжнародних угод про асоціацію. Завершення терміну дії Угоди 1994 року про партнерство і співробітництво між європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з одного боку, та Україною, — з іншого (УПС)[1], передбачало укладання нової угоди про співробітництво між сторонами. Дискусія навколо того, якою мала стати нова поглиблена угода закінчилась у 2008 р., коли на Паризькому саміті Україна-Євросоюз було визначено, що це буде угода про асоціацію[2]. 19 грудня 2011 року на саміті у Києві представники України та ЄС заявили про завершення переговорів щодо укладання угоди про асоціацію. Наступним кроком стало підписання 21 березня 2014 р. Україною та ЄС політичної частини угоди про асоціацію. Нарешті, економічна частина Угоди, яка стосується створення зони вільної торгівлі (ЗВТ), була підписана 27 червня 2014 р. у Брюсселі. Після ратифікації угоди її реалізація Україною перейде у практичну площину.

Для чіткого уявлення про євроінтеграційні перспективи, які відкриває для України асоціація з ЄС, слід звернутися до теорії економічної інтеграції. Серед західних концепцій розвитку інтеграції одним з найбільш впливових залишається поділ процесу економічної інтеграції на стадії, кожна з яких має відповідні ознаки і передбачає подальше її поглиблення і поширення на нові сфери. До таких стадій відносяться ЗВТ, митний союз, спільний ринок, економічний союз та повна інтеграція[3]. Проблематика даної роботи не дозволяє зупинятися на аналізі кожної стадії інтеграції. Для нас важливим є те, що інтеграція починається зі створення ЗВТ. Тобто ті відносини, які передують її створенню можна розглядати як передінтеграційні. Для України етап підготовки до інтеграції практично завершився після виконання УПС. Підписання угоди про асоціацію з ЄС, складовою частиною якої є створення ЗВТ, означатиме перехід до першої стадії інтеграції країни у Європейський Союз.

З метою підготовки України до майбутньої асоціації в червні 2009 р. на засіданні Ради з питань співробітництва УПС був ухвалений Порядок ден-

[1] O.J. 1998, L 49

[2] Joint Declaration on the EU — Ukraine Association Agreement. UE 2008. fr

[3] Мусіс Н. Усе про спільні політики Європейського Союзу / Мусіс Н.. К., 2005. С. 66–67.

Муравйов Віктор Іванович — завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин, д. ю. н., професор.

ний асоціації[4], а в червні 2013 р. його було оновлено[5]. Він являє собою окремий інструмент співпраці між Україною та ЄС, який діятиме разом з європейською політикою сусідства (ЄПС)[6] та політикою східного партнерства (ПСП)[7]. Євросоюз налаштований поділитися з Україною часткою свого внутрішнього ринку в межах створеної між сторонами ЗВТ. Що це означає на практиці, певною мірою можна з'ясувати з досвіду відносин ЄС з країнами, які мають з європейським інтеграційним об'єднанням угоди про асоціацію.

Спільною метою будь-якої асоціації з ЄС є створення правових рамок для привілейованих відносин без визначення чітких правил щодо можливого змісту таких відносин. Як свідчить практика, об'єктом правового регулювання угод про асоціацію можуть стати усі елементи основних свобод внутрішнього ринку, на які поширюється компетенція ЄС. Складовою економічною частиною угод про асоціацію є ЗВТ. Сучасні ЗВТ, які створюються ЄС, не обмежуються лише торгівлею товарами та забороною на стягнення мит. Вони також включають розділи, присвячені сталому розвитку, соціальним питанням, гармонізації екологічних стандартів тощо. Створення такої поглибленої ЗВТ в межах угод про асоціацію означає можливість поширення на асоційовані країни acquis Союзу[8]. Проте ступінь співпраці між ЄС і третіми країнами в межах асоціації неоднакова і залежить як від цілей асоціації, так й від рівня економічного і політичного розвитку третьої країни. Сучасні угоди про асоціацію з ЄС можуть виступати етапом на шляху підготовки асоційованої країни до майбутнього членства (асоціація з європейськими країнами в межах Європейських угод та угод про асоціацію і стабілізацію), а можуть означати одну з форм поглибленого співробітництва між сторонами (асоціація з країнами Середземномор'я, Мексикою, Чилі).

Завдяки вступу до СОТ, імплементації УПС, Плану дій Україна-Євросоюз, а також ухваленню Порядку денного асоціації наша країна наблизилася до створення ЗВТ з ЄС. УПС вирішила такі основні завдання на цьому шляху: включення до УПС положень Генеральної угоди про торгівлю товарами (ГАТТ), орієнтація при створенні режиму захисту прав на інтелектуальну власність на угоду про Торговельні аспекти захисту інтелектуальної власності (ТРІПС), а при регулюванні надання послуг — на Генеральну угоду про торгівлю послугами (ГАТС) забезпечення підготовки України до вступу до СОТ. Виконання

[4] UE-UA 1056/1/09 REV 1

[5] Association Agenda — the European External Action Service — Europa — eeas.europa.eu — The present updated version of the EU — Ukraine Association Agenda endorsed by the EU — Ukraine Cooperation Council (Luxembourg, 24 June 2013).

[6] COM (2004) 373 final; General Affairs and External Relations Council (GAERC) 18/19 June 2007. Strenthening the European Neigbourhood Policy/ Presidency Progress Report // http://www. europa. eu. int.

[7] COM (2008) 823 final

[8] Визначення acquis communautaire див.: Muraviov V. The Acquis Communautaire as a Basis for the Communutity Legal Order / Muraviov V. //Miskolc Journal of International Law. — 2007. — V.4, # 2.

Плану дій Україна — Євросоюз вже поширило на нашу країну певні елементи основних свобод внутрішнього ринку. Порядок денний асоціації спрямований на підготовку умов для виконання угоди про асоціацію між ЄС та Україною.

Підписання угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає створення ЗВТ, тим більше поглибленої ЗВТ, дозволить Україні активно інтегруватися у внутрішній ринок Євросоюзу. При цьому ступінь її інтеграції залежатиме від того, якою частиною свого внутрішнього ринку готовий буде поділитися ЄС. Для України на даному етапі її розвитку оптимальним варіантом інтеграції у Євросоюз може стати досвід країн Європейського економічного простору (ЄЕП).

Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі — УА) можна віднести до нового покоління угод ЄС про асоціацію з третіми країнами. Це перша угода про асоціацію з європейською країною, яка мала бути укладена після набрання чинності Лісабонськими редакціями Римського і Маастрихтського договорів[9]. Цей аспект обов'язково треба враховувати при оцінці унікальності угоди. Окрім цього у Лісабонських договорах з'явилась ціла низка нових сфер правового регулювання, підпорядкованих ЄС: космос, спорт, туризм, енергія, цивільна оборона, адміністративне співробітництво, гуманітарна допомога тощо. Євросоюз отримав додаткові повноваження у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки (СЗППБ) та спільної торговельної політики (СТП).

Усе це дало можливість поширити співпрацю в рамках асоціації між Україною та ЄС на нові сектори і залучити до співробітництва нові органи і агенції Союзу.

Угода про асоціацію (УА) є широкомасштабною угодою, яка налічує 485 статей[10]. За змістом УА можна поділити на кілька частин. Проте такий поділ є умовним, оскільки положення про окремі сектори співпраці містяться як в загальній, так і в спеціальній частинах.

Преамбула УА закріплює деякі положення установчих договорів про Європейський Союз та його функціонування. Йдеться, насамперед, про спільні цінності Союзу (ст.ст. 2 та 3 Договору про Європейський Союз (ДЄС). Окрім поваги до демократичних принципів, верховенства права, прав людини і фундаментальних свобод, включно з правами національних меншин, недискримінації меншин, поваги різноманітності, людської гідності в УА до них додані принцип належного управління, дотримання принципів ринкової економіки, що має полегшувати участь України у європейських політиках.

Преамбула також визнає Україну європейською країною, яка має спільну історію і спільні цінності з державами-членами Союзу. Це положення разом з

---

[9] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union, 2007/C 306/01, vol. 50. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML

[10] UA/EU/ua1

положенням про спільні цінності має значення, насамперед, тому, що відкриває для Україні можливість приєднання до Євросоюзу в майбутньому, оскільки членом Союзу може стати будь-яка європейська країна, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2 і зобов'язується втілювати їх у життя.

У вступній частині УА також наголошується на взаємозалежності економічної інтеграції і створення ЗВТ між Україною та ЄС, а також підкреслюється важлива роль у процесі формування ЗВТ гармонізації законодавства України з основними елементами acquis ЄС.

Як і переважна більшість угод про асоціацію з ЄС, УА передбачає встановлення привілейованих зв'язків сторін, які мають включати участь України у політиках ЄС та його програмах і агенціях (ст.1).

Інструментами політичної асоціації стають політичний діалог між сторонами, співпраця та зближення у сфері зовнішньої політики та політики безпеки.

УА передбачає продовження політичного діалогу, започаткованого УПС, Планом дій Україна-Євросоюз, Порядком денним асоціації Україна ЄС. Політичний діалог має відбуватися на кількох рівнях: на вищому рівні — керівників держав, урядів, міністерств включно з зустрічами в рамках Ради асоціації та регулярних зустрічей на рівні міністерств закордонних справ; регулярних зустрічей на рівні політичних керівників (директоратів) та експертів, контактів дипломатів, а також високопосадовців та експертів військових установ, в рамках міжнародних організацій. До політичного діалогу віднесені також консультації в екстраординарних ситуаціях та зустрічі в рамках Парламентського комітету асоціації. Політичний діалог спрямований на посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права, запровадження належного управління, забезпечення прав людини, боротьбу з корупцією.

Ще однією сферою для обговорення в рамках політичної асоціації є проведення внутрішніх реформ в Україні (ст. 6).

Тісна співпраця між сторонами передбачена в сфері зовнішньої політики і політики безпеки (СЗППБ). Її складником виступає також сфера спільної політики безпеки і оборони (СПБО). Згідно з Порядком денним асоціації Україна — ЄС, який доповнює УА, вона включає посилення консультацій і координацію через дипломатичні і військові канали з метою вирішення міжнародних проблем, враховуючи приєднання України до декларацій і спільних позицій ЄС, продовження діалогу з питань імплементації Стратегії європейської безпеки, визначення можливостей участі України у операціях в рамках ЄПБО (Європейська політика безпеки і оборони), подальшу імплементацію Севільських домовленостей стосовно консультацій і співпраці між ЄС та Україною в питаннях участі України в операціях із врегулювання конфліктів та відповідних навчаннях, вивчення можливостей участі Збройних сил України у формуванні багатонаціональних тактичних бойових груп, посилення співпраці з врегулювання конфлікту у Молдові (5 + 2), продовження консультацій щодо санкцій, які застосовує ЄС, військову і технологічну

співпрацю ЄС та України, заохочення співпраці стосовно визначених дій між українськими інституціями з одного боку, і агенціями та органами ЄС, задіяними в сфері СЗППБ І ЄПБО, — з другого, такими як Європейська оборонна агенція, Інститут ЄС з вивчення питань безпеки, Супутниковий центр ЄС та Європейський коледж з питань безпеки і оборони. До цієї сфери співпраці віднесена також боротьба з тероризмом, нерозповсюдження зброї масового враження, запобігання незаконному експорту зброї на засадах Спільної позиції Ради 2008/944/СЗППБ.

УА містить положення щодо необхідності ратифікації Україною Римського статуту про створення Міжнародного кримінального суду (ст. 8). Вирішення цього питання вірогідно вимагатиме внесення поправок до Конституції України, що певною мірою може ускладнити його розв'язання.

Важливе значення для України має співпраця з Євросоюзом у сфері юстиції, свободи та безпеки (розділ ІІІ). УА підтвердила, що рух осіб між ЄС та Україною має регулюватися чинними угодами про реадмісію 2007 р., спрощення видачі віз 2007 р., а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного в Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 р. (ст. 19).

У цей же розділ ІІІ включені положення про статус працівників-громадян України в ЄС (ст. 17). Цим підкреслюється, що на працівників із України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб у межах ЄС. Україна має регулювати питання допуску до праці для своїх громадян на ринку ЄС на основі двосторонніх міжнародних договорів із кожною державою-членом Союзу (ст. 18). У той же час УА передбачає, що ставлення до громадяни України, які на законних підставах працюють на території Союзу, має виключати дискримінацію на основі національної належності відносно умов праці, заробітної плати чи звільнення порівняно з громадянами ЄС. Зі свого боку Україна має надати такий самий статус громадянам Союзу.

Таким чином УА не поширює на Україну свободу руху працівників в об'ємі, передбаченому в Договорі про функціонування Європейського союзу (далі — ДФЄС), як це зроблено в Угоді про ЄЕП. Положення про умови праці стосуються тільки громадян України або країн-членів Євросоюзу, які працюють на території іншої сторони Угоди на законних засадах. В УА зовсім не йдеться про свободу пересування робітників. Жодне з її положень не може тлумачитися таким чином, що воно нібито надає право громадянам держав-членів чи України в'їздити або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування, а компаніям сторін чи їх філіям використовувати працю громадян іншої сторони на постійній основі або на умовах укладання тимчасових контрактів на працевлаштування.

Проте Рада Асоціації шляхом ухвалення відповідних актів може передбачити для працівників з України сприятливіші умові перебування на території Союзу, включно з допуском до професійної підготовки.

Питання соціального забезпечення чи виплати пенсій або інших видів допомоги без внесків в УА не згадується. Вірогідно, вони повинні регулюватися міжнародними договорами та викладатися в такій редакції, яка виключає будь-яку пряму дію положень права ЄС завдяки чіткому посиланню на підготовку в подальшому окремих договорів, що будуть гарантувати ці права. Таке формулювання виключає можливість робітникам-мігрантам з України посилатися на положення права Євросоюзу стосовно якихось соціальних виплат поза відрахувань на заробітну платню. На відміну від УА положення Європейських угод та Рішення Ради асоціації ЄС з Туреччиною включають норми, які передбачають координацію систем соціального забезпечення сторін для тих громадян асоційованих країн, які працюють в країнах-членах Євросоюзу на законних підставах.

Слід зазначити, що окрім УА та двосторонніх договорів між державами-членами та Україною в ЄС ухвалені документи, які визначають статус працівників з третіх країн на території Союзу в цілому. Серед актів інститутів ЄС, що передбачають поширення свобод внутрішнього ринку ЄС на треті країни, особливе значення має Директива Ради 20003/109 щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою працевлаштування, а також заснування та здійснення економічної діяльності, яка набрала чинності 1 січня 2004 р.

У сфері, яка охоплюється поняттям безпека, УА передбачає здійснення співпраці сторін в рамках міжнародних конвенцій та шляхом запровадження відповідних стандартів ЄС. До цієї сфери входить боротьба з відмиванням грошей, протидія незаконному обігу наркотиків, боротьба зі злочинністю і корупцією, а також тероризмом.

Правова співпраця стосується сфери юстиції. Вона передбачає насамперед співпрацю судів у цивільних і кримінальних справах (ст. 24).

Передбачену Розділом III УА співпрацю у сфері свободи, безпеки і юстиції треба розглядати у контексті зобов'язань, які містяться у Плані дій 2007 р. та Порядку денному асоціації Україна — ЄС. Перед Україною стоїть завдання розвивати систему захисту персональних даних на основі ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 р. Про захист персональних даних і додаткового протоколу до неї та їх імплементації, що є умовою для підписання угод між Україною та Європолом і Євроюстом включно з обміном оперативною інформацією.

Основну увагу УА приділяє економічній співпраці. В УА передбачено поступове запровадження ЗВТ протягом максимум 10 років. ЗВТ має бути створена у відповідності зі ст. XXIV ГАТТ/СОТ.

Лібералізація торгівлі в межах ЗВТ має здійснюватись насамперед завдяки скасуванню митних зборів та інших нарахувань. УА містить поняття мита та додаткових нарахувань (ст. 27). Слід зауважити, що означення додаткових нарахувань є фактично аналогічним означенню заходів еквівалентної дії митним зборам (ЗЕД), яке надав Суд ЄС у справі 24/68 Commission v. Italy [1969].

Згідно з УА Україна має дотримуватись тарифної номенклатури товарів, яка базується на положеннях Конвенції про гармонізовану систему опи-

су і кодування товарів, ухвалену в рамках Всесвітньої митної організації (ВМО) у 1983 р.(ст. 28). Конвенція передбачає класифікацію товарів згідно єдиної номенклатури з огляду на їхню вартість і походження. Така класифікація товарів використовується в межах Митного союзу ЄС і лягла в основу єдиного митного тарифу (ЄМТ) Союзу.

Скасування мита на імпорт розтягнуто на 5 років. При цьому сторони не повинні вводити нові мита (ст.ст. 29, 30). Що стосується експорту, то на нього заборонені мито, податки і заходи еквівалентної дії (ЗЕД). Україні надається перехідний період для їх ліквідації. Однак Україні залишена можливість застосування тимчасових захисних заходів (ст. 31).

У регулюванні торгівлі сторони можуть застосовувати збори та нарахування, які не повинні перевищувати витрат на послуги і не мають використовуватись з метою захисту власних товарів чи для оподаткування з фіскальною метою імпорту або експорту. Це положення значною мірою відповідає практиці, яка існує в ЄС. Зокрема, Суд ЄС не раз зазначав, що під поняття ЗЕД не підпадають сплати за послуги, які передбачають реальний прибуток для імпортера або поліпшення якості імпортованих товарів (наприклад, обробка і пакування). У справі 63/74 W.Cadsky SpA [1975] йшлося про сплату за надані послуги, які стосувались контролю за якістю, як частини загальної системи контролю. У випадках, коли збори стягуються відповідно до права Євросоюзу або міжнародного права, їх суми не повинні перевищувати вартості або ціни послуги чи суми, пропорційної наданій послузі (справи 39/73 Rewe [1973], C-389 Commission v. Germany [2003]).

Стосовно нетарифних заходів, то сторони мають застосовувати для товарів іншої сторони національний режим (НР). Він є важливим принципом ГАТТ/СОТ щодо торгівлі товарами, запроваджуючи рівні умови для лібералізації торгівлі товарами у сфері непрямого оподаткування. НР означає відсутність дискримінації по відношенню до імпортованих виробів через встановлення вищих, ніж у випадку з вітчизняною продукцією ставок внутрішніх податків чи зборів. Для запобігання такій дискримінації до УА внесена ст.34, яка інкорпорує в угоду ст. III ГАТТ 1994 р. Цією статтею передбачено, окрім заборони дискримінації щодо внутрішніх податків чи інших внутрішніх зборів, також розповсюдження на імпортовані товари не менш сприятливого режиму, ніж той, який надається подібним товарам національного походження щодо всіх законів, правил і вимог, які впливають на їх внутрішню реалізацію.

Загалом, в УА інкорпорована ціла низка статей ГАТТ/СОТ, які стосуються регулювання торгівлі. Сюди відноситься ст. XI ГАТТ щодо виключень із заборон чи обмежень або ЗЕД на імпорт та експорт; ст.ст. XX та XXI стосовно загальних виняткі, пов'язаних з торгівлею товарами.

УА не забороняє сторонам брати участь у митних союзах, ЗВТ чи у домовленостях щодо прикордонного руху. Однак, така участь не має суперечити тор-

говельним положенням УА (ст. 39). Спірні питання у цих випадках мають вирішуватись у рамках Комітету з торгівлі.

На сферу торговельних відносин між сторонами розповсюджується також захисний режим ГАТТ. УА дозволяє сторонам використання захисних заходів у торгівлі. Правовий механізм захисту інтересів національних виробників регулюється угодами ГАТТ/СОТ — Угодою про захисні заходи, Антидемпінговою угодою, Угодою про субсидії і компенсаційні заходи (ст.ст. 40, 46).

УА передбачає створення спеціального інституційного механізму в сфері регулювання торговельних відносин. До його основних елементів можна віднести: діалог щодо захисту торгівлі на рівні експертів, який функціонує на основі ad hoc; механізм вирішення суперечок.

Дуже важливим для України є обмеження або скасування технічних бар'єрів у торгівлі. З метою регулювання цих питань Угода СОТ про технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ) та Угода СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів мають бути інкорпоровані в УА (ст. 54).

Передбачено також заохочення участі України в європейських організація зі стандартизації, а також координація позицій України та ЄС у Європейській економічній комісії ООН.

Проте з метою нівелювання впливу ТБТ на торгівлю основний наголос в УА робиться на гармонізацію законодавства України з правом ЄС у сфері технічних правил, стандартів та оцінки відповідності (ст. 56). Україна бере на себе зобов'язання вжити необхідних заходів для поступового забезпечення відповідності її законодавства законодавству Союзу та виконувати принципи і практики, встановлені у рішеннях та регламентах ЄС. Україна зобов'язується інкорпорувати відповідний acquis ЄС у своє внутрішнє законодавство, провести з цією метою адміністративну та інституційну реформи. Належні установи України братимуть повноцінну участь у відповідних європейських і міжнародних організаціях. Крім того, Україна має поступово транспонувати (ввести) зведення європейських стандартів (EN) в якості національних стандартів. Одночасно з цим Україна має припинити застосовувати національні стандарти, які суперечать європейським, зокрема міждержавні стандарти (ГОСТ), які були ухвалені до 1992 р. Після здійснення Україною гармонізацій цих заходів у Протокол до УА з часом має бути включена Угода СОТ щодо оцінки відповідності і допуску промислових виробів.

Україна гармонізує своє законодавство з правом ЄС у сфері санітарних і фітосанітарних заходів та тих, що стосуються утримання тварин (ст. 64). Комітет з торгівлі створює Виконавчий підкомітет з санітарії і фітосанітарії. Він має здійснювати регулярний моніторинг гармонізації з метою надання відповідних рекомендацій. Підкомітет на основі консенсусу може ухвалювати рішення, надавати рекомендації та готувати доповіді.

Щоб полегшити процес гармонізації законодавства ЄС має заздалегідь інформувати Україну про зміни у своєму законодавстві.

В рамках зближення свого законодавства сторони погоджуються на спільні зразки сертифікатів, де це можливо.

Для регулювання відносин у сфері мита та торгівлі УА передбачає широке застосування міжнародних конвенцій, актів Міжнародної митної організації (ММО) та ЄС (Стамбульська конвенція 2005 р., переглянута Кіотська конвенція щодо спрощення і гармонізації митних процедур 1973 р., переглянута Арушська декларація 2003 р., Програма ЄС стосовно митної етики 2007 р.) тощо.

УА забороняє адміністративні збори, які є ЗЕД стосовно мита та нарахувань по відношенню до імпорту та експорту (ст. 78). Збори і нарахування можуть застосовуватись тільки у випадках надання послуг.

Митна оцінка здійснюється на основі Угоди СОТ щодо імплементації ст. VII ГАТТ 1994 р.

Створюється Комітет митної співпраці, який має звітувати перед Радою асоціації. Основними функціями Комітету є нагляд за належним застосуванням митних положень УА, вирішення питань, пов'язаних з імплементацією положень УА про митну співпрацю, включно з взаємним визнанням митного контролю та програм з торговельного партнерства. Комітет може ухвалювати рекомендації (ст. 83).

Передбачено також зближення законодавства України з митним законодавством ЄС та міжнародними стандартами у цій галузі.

Аналіз положень УА відносно заснування та торгівлі послугами свідчить про те, що на сучасному етапі співробітництва обидві сторони ще не готові забезпечувати свободу заснування компаній, яка передбачена правом Євросоюзу. Замість цього вони тільки намагатимуться створити передумови для сміливіших інтеграційних кроків у майбутньому. Сторони при цьому спиратимуться на положення СОТ та досягатимуть домовленостей стосовно поступової лібералізації заснування компаній та торгівлі послугами, а також співпраці у галузі електронної торгівлі. Україна та ЄС зберігають право на запровадження нових правил, які мають відповідати законним цілям політики у цих питаннях. Такі правила можуть стосуватися й регулювання в'їзду та перебування на території держави-члена фізичних осіб. Однак такі заходи не повинні вживатися таким чином, щоб анулювати чи створити загрозу для переваг, закріплених в УА (так зване правило непорушення) (ст. 85).

Ст. 86 УА містить означення юридичної особи для цілей угоди. Воно практично збігається mutatis mutandis з означенням, яке містить ст. 54 ДФЄС.

Передбачена УА свобода заснування і економічної діяльності поширюється на усі заходи, які впливають на заснування в усіх видах економічної діяльності. Винятки стосуються лише видобутку ядерних матеріалів, виробництва та торгівлі зброєю, аудіовізуальних послуг, національного морського каботажу, послуг внутрішнього чи міжнародного транспорту.

Положення УА щодо діяльності компаній закріплюють на рівні України національний режим щодо європейських компаній, філіалів та дочірніх фірм (з деякими винятками) або режим найбільшого сприяння, якщо він надає кращі умови. Це стосується як юридичних осіб, які були засновані до набуття чинності УА, так і тих, які будуть засновані після цього (ст. 88).

Крім того, УА забороняє дискримінацію на своїй території стосовно заснування юридичних осіб іншою стороною чи їхньої діяльності.

В подальшому передбачається регулярний перегляд правових умов засування та економічної діяльності у бік більшої їх лібералізації (ст. 89). Крім того, сприятливіший режим для прав інвесторів можуть створювати інвестиційні угоди.

В окремих випадках, які пов'язані з суворою необхідністю, одна зі сторін УА може застосовувати особливі правила для філій і представництв іншої сторони на своїй території, якщо вони не зареєстровані на території першої. Це може бути виправдано юридичними та технічними різницями між незареєстрованими і зареєстрованими на своїй території філіями і представництвами, а у випадках надання фінансових послуг — міркуваннями розважливості.

Слід зазначити, що на відміну від УА Європейські угоди про асоціацію передбачали зобов'язання країн-членів ЄС розповсюдити у повному обсязі та негайно національні режими щодо заснування і діяльності компаній та громадян асоційованих країн. У свою чергу асоційовані країни повинні були зробити аналогічні кроки у відповідь лише через 10 років. Європейські угоди також передбачали, що ЄС та асоційовані країни розглянуть питання про визнання дипломів.

Як і у випадку з положеннями про свободу руху осіб, УА не містить далекосяжних зобов'язань щодо надання транскордонних послуг. УА передбачає головним чином поступову лібералізацію доступу до ринку транскордонних послуг, однак право надання послуг поширюється як на компанії, так і громадян.

У той же час, УА містить багато винятків із застосування транскордонних послуг. Вони стосуються аудіовізуальних послуг, внутрішнього морського каботажу, внутрішніх та міжнародних аеротранспортних послуг, пожежної авіації, послуг набору екіпажу (CRS), послуг з наземного управління, операційних аеропортних послуг (ст. 92).

Лібералізація у сфері послуг охоплює сектори, визначені у Додатках XVI — B та XVI — E.

Для провайдерів і отримувачів послуг встановлюється режим, визначений Додатками XVI-D та XVI–C. У секторах, на які не розповсюджуються зобов'язання згідно з Додатками застосовуються обмеження у формі квот на кількість провайдерів, вартості сервісних операцій, загальної кількості продукції з послуг, вимог економічної необхідності тощо.

У секторах, визначених у Додатках XVI-B та XVI-C запроваджується національний режим щодо послуг або провайдерів.

З метою подальшої лібералізації транскордонного надання послуг Торговельний комітет регулярно переглядає список зобов'язань, визначених у Додатках XVI-B та XVI-E (ст.96).

Фізичні особи, які надають послуги згідно з положеннями УА, користуються правом в'їзду та тимчасового перебування на території іншої сторони.

«Ключовий персонал» українських компаній та компаній ЄС отримує право на проживання на території іншої сторонни до трьох років. «Ключовий персонал» — це ті громадяни ЄС або України, які належать до управлінських та наглядових структур та мають спеціальні знання щодо деяких аспектів діяльності компанії. Ці знання можуть відображати конкретну кваліфікацію.

Бізнесмени можуть залишатися на території іншої сторони протягом 90 днів в будь-який 12-місячний період. Це також стосується провайдерів бізнесових послуг. Учні можуть перебувати на території іншої сторони до 1 року.

З певними обмеженнями дозволяється надання договірних послуг: юридичних, бухгалтерських, консультативних у сфері оподаткування, комп'ютерних, рекламних, дослідницьких та експериментальних, туристичних, у сфері розваг тощо (ст. 101). УА визначає вимоги щодо кваліфікації осіб, які пов'язані з наданням послуг та їх досвіду у сфері, де надаються послуги, терміни їх перебування (до 6 місяців), умови ліцензування тощо.

Певні кроки передбачені у сфері взаємного визнання кваліфікацій інвесторів та провайдерів послуг. З цією метою національні професійні установи можуть готувати рекомендації і направляти їх Торговельному комітету, якій їх розглядає на предмет відповідності УА. У випадку, коли рекомендації не суперечать УА і коли встановлена відповідність між правилами сторін в конкретній сфері, сторони можуть укладати договори про взаємне визнання вимог, кваліфікацій, ліцензій та інших правил. Такі угоди мають відповідати положенням СОТ, зокрема ст. VII ГАТС.

Спеціальний розділ УА присвячений фінансовим послугам. Вони включають страхування, банківську та фінансову діяльність тощо. Сторони можуть ухвалювати і залишати у використанні засоби, які забезпечують розважливість у фінансових операціях з метою захисту прав інвесторів, забезпечення інтегрованості і стабільності своїх фінансових систем. У випадках транскордонної торгівлі фінансовими послугами сторони можуть вимагати реєстрації провайдерів та фінансових інструментів (ст. 126).

Для забезпечення ефективного і прозорого регулювання в сфері фінансових послуг на сторони покладено зобов'язання виконувати міжнародні конвенції, а також акти міжнародних фінансових інституцій (ОБСЄ, G 7, G 20 тощо).

Спеціальні винятки з лібералізації фінансових послуг стосуються загальних пенсійних планів, статутних систем соціального забезпечення, політики обмінних курсів (ст. 130).

Значна увага в УА приділена регулюванню транспортних послуг.

В галузі міжнародного морського транспорту провайдери послуг можуть здійснювати своє право на заснування на основі національного режиму. УА не зачіпає морські угоди між Україною та державами-членами з питань, які виходять за її межі. Проте у випадках протиріч між положеннями міжнародних морських угод і цієї угоди, то перевага має бути надана УА. А якщо умови, які пропонують міжнародні угоди є сприятливішими, то вони мають діяти з урахуванням зобов'язань ЄС та згідно з ДФЄС.

В сфері автодорожнього, залізничного і внутрішнього водного транспорту умови допуску до ринку мають бути визначені в окремих угодах. До підписання таких угод сторони зобов'язуються не погіршувати ситуацію. Майбутні угоди не поширюватимуться на діючі двосторонні угоди між Україною та державами-членами.

В галузі повітряного транспорту умови доступу до ринку регулюватимуться спільним європейським повітряним простором.

До сфери транскордонних послуг також віднесена електронна комерція. Вона не обкладається митом. Сторони співпрацюють у цій сфері у формі діалогу та обміну інформацією.

Загальні винятки зі свободи надання послуг фактично містять певні положення ст. 36 ДФЄС. Сторони можуть ухвалювати правозастосовчі заходи з метою захисту суспільної моралі, публічного порядку та державної безпеки; захисту здоров'я та життя людей, тварин чи рослин; захисту національних багатств, які мають художню, історичну чи археологічну цінність. Новим винятком є збереження невідновних природних ресурсів. Крім того, такі односторонні заходи можуть бути необхідними для забезпечення відповідності з законодавством чи правилами, які суперечать положенням розділу про послуги для попередження практики введення в оману чи підробок або наслідків невиконання контрактів; захисту приватності осіб стосовно обробки та розповсюдження персональних даних; безпеки.

Такі заходи також можуть суперечити положенням УА щодо застосування національного режиму (ст.ст. 88.1 та 94), якщо різниця у режимах спрямована на забезпечення ефективного та справедливого обкладання або збирання прямих податків стосовно економічної діяльності інвесторів та провайдерів іншої сторони.

Винятки поширюються також на системи соціального страхування сторін, на діяльність, пов'язану з виконанням офіційних повноважень.

Ще одним винятком є непоширення РНС, який розповсюджується на свободу заснування та торгівлю послугами, на податковий режим, який надається на основі угод про запобігання подвійному оподаткуванню (ст. 142).

В усіх зазначених сферах надання послуг передбачено зближення діючого і майбутнього законодавства з acquis Союзу. Воно має сприяти доступу до ринків послуг. Зближення законодавства має починатися з моменту підписання УА і поступово поширюватися на усі елементи Угоди, які згадуються у Додатку XVII.

В межах свободи руху поточних платежів та капіталів УА містить положення про відмову від застосування обмежень стосовно здійснення платежів у конвертованій валюті на поточні рахунки суб'єктів економічної діяльності сторін згідно зі ст. VIII МВФ (Угоди про заснування Міжнародного валютного фонду 1944 року).

Що стосується операцій з руху капіталів та фінансових рахунків платіжного балансу, то з моменту набуття чинності УА сторони мають забезпечити вільний рух капіталів щодо прямих інвестицій, які мають здійснюватися згідно з законами приймаючої країни, інвестицій згідно з положеннями УА про засування, послуги та електронну комерцію та вивід або репатріацію таких інвестованих капіталів або доходу від них. Передбачається також забезпечити вільний рух капіталів, пов'язаних з комерційними операціями чи наданням послуг, в яких беруть участь резиденти сторін. Вільний рух капіталів поширюється й на портфельні інвестиції та фінансові займи і кредити інвесторів іншої сторони.

Україні буде наданий режим внутрішнього ринку фінансових послуг після того, як вона здійснить таку лібералізацію операцій щодо руху капіталів та фінансових рахунків платіжних балансів, яка стане еквівалентною до існуючої в ЄС. Після розгляду законодавства України відповідне рішення з цього питання має ухвалити Торговельний комітет.

Сторони зобов'язуються не вводити нових обмежень на рух капіталів і поточних платежів між резидентами ЄС та України і не робити існуючі заходи більш обмежувальними (ст. 145).

Торговельний комітет здійснює контроль за заходами сторін з метою створення умов для подальшого застосування положень ЄС щодо вільного руху капіталів. Після першого п'ятирічного терміну після набрання чинності угодою Торговельний комітет має розглянути схвалені заходи та визначити основи для подальшої лібералізації.

Що стосується Європейських угод, то вони передбачали кроки стосовно впровадження положень права ЄС відносно свободи пересування капіталів після закінчення перехідного періоду.

УПС з Росією запроваджує тільки режим найбільшого сприяння щодо свободи пересування капіталів (ст. ст. 52.2, 52.3, 52.9). У цій сфері угода з Росією включає також низку додаткових положень щодо захисту від експропріації. Росії дозволяється вводити обмеження на вивіз капіталів за кордон.

У сфері державних закупівель передбачена інституційна реформа та створення системи державних закупівель, що базується на принципах, які регулюють державні закупівлі в ЄС. До таких принципів відносять, зокрема, принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності. Україна має поетапно гармонізувати своє законодавство з acquis, з урахуванням практики Суду ЄС, та заходами з імплементації законодавства Союзу. Торговельний комітет оцінює заходи, запроваджені Україною в рамках кожного етапу, і

ухвалює рішення про перехід до наступного етапу взаємного доступу до ринку (ст. 153).

Традиційним для усіх угод ЄС про асоціацію є включення в них положень про захист інтелектуальної власності. Що стосується самого терміну «інтелектуальна власність», то він означає інтелектуальну, промислову та комерційну власність. Відповідно до положень УА інтелектуальна власність охоплює авторські права включно з правами на кінематографічні і аудіовізуальні роботи, суміжні права виконавців, виробників фонограм, виробників фільмів, транслюючих організацій, неопубліковані раніше роботи, критичні і наукові публікації, фотографії, комп'ютерні програми, а також торговельні та сервісні знаки, географічні назви, малюнки, патенти тощо, а також захист від нечесної конкуренції, як це зазначено у ст.10 bis Паризької конвенції про охорону промислової власності та захист нерозголошеної інформації стосовно «ноу-хау».

Згідно з положеннями ст.ст. 161, 221, 228 УА сторони діють відповідно до низки міжнародних конвенцій з захисту прав на інтелектуальну власність. До них віднесені, зокрема, ст.ст. 1–22 Міжнародної конвенції про охорону прав акторів-виконавців, виробників фонограм і органів радіомовлення (Рим, 1961 р.), ст.ст. 1–18 Бернської конвенції про охорону літературних та художніх творів (Берн, 1886 р., переглянутої у 1979 р.), ст.ст. 1–14 Угоди ВОІС щодо авторських прав (1996 р.), ст.ст. 1–23 Угоди ВОІС щодо виконання і фонограм (1996 р.), Конвенції щодо біологічної різноманітності (1992 р.), Міжнародної конвенції про захист нових сортів рослин (1961 р., переглянутої у Женеві у 1972, 1978 та 1991 р.) тощо.

Окрім приєднання до та імплементації міжнародних конвенцій у сфері захисту прав інтелектуальної власності Україна має створити правовий механізм, здатний забезпечити ефективний захист права на інтелектуальну власність на національному рівні. В Україні такий механізм перебуває лише у процесі становлення.

Європейські угоди включали практично аналогічні положення у сфері захисту прав на інтелектуальну власність та гармонізації внутрішнього законодавства асоційованих країн з правом ЄС. А Рішення Ради Асоціації ЄС та Туреччини 1/ 95 лише вказує на необхідність створення в Туреччині рівня захисту права на інтелектуальну власність аналогічного тому, який існує в ЄС.

Основні положення УА, які регулюють відносини сторін у галузі конкуренції, передбачають створення умов для конкуренції, які існують в Євросоюзі. У цьому зв'язку відповідні положення УА (ст.ст. 253, 256) безпосередньо відсилають до статей ДФЄС, які регулюють конкуренцію на спільному ринку (ст. ст. 101, 102 та 106), а також до положень регламентів ЄС.

Право ЄС поширюється також на надання державної допомоги, яка має здійснюватися відповідно до обов'язкових стандартів, визначених у директивах ЄС (Додаток XXIX). Для тлумачення положень УА стосовно державної допомоги повинні застосовуватися критерії, закріплені у ст.ст. 93, 106, 107 ДФЕС, включ-

но з відповідними тлумаченнями, наданими Судом ЄС, а також у актах вторинного законодавства, рамкових керівних засадах та інших адміністративних актів, діючих в Союзі (ст. 264).

Протягом 3-х років після набрання чинності УА Україна має створити операційно незалежний орган з метою імплементації положень про застосування стандартів з надання державної допомоги (ст. 262). Протягом 5-ти років з моменту вступу в дію УА Україна має провести інвентаризацію схем державної допомоги і впродовж 7 років привести їх у відповідність із критеріями, визначеними у ст. ст. 262 та 264. При цьому Україна розглядається як простір, ідентичний тому, який згадується у ст. 107.3,а ДФЄС.

На Україну поширюються спільні правила ЄС щодо внутрішнього ринку з торгівлі енергетичними товарами. Мито, кількісні обмеження та ЗЕД на експорт і імпорт енергетичних товарів забороняються між сторонами. Виключення можуть бути виправдані міркуваннями публічного порядку та державної безпеки. Транзит енергетичних товарів регулюється положеннями Європейської енергетичної хартії (ст. 7.1 та 7.3), які стають частиною УА, а також ст.ст. V.2 і V.5 СОТ.

Слід також спеціально підкреслити, що УА містить конкретні зобов'язання сторін щодо надання державної допомоги у сфері сільського господарства, що має суттєве значення для стимулювання подальшого розвитку цього сектору в Україні.

Для врегулювання суперечок УА передбачає використання різних способів: проведення консультацій, арбітраж. Рішення арбітражної палати є обов'язковими (ст. 311).

Якщо суперечка стосується питань тлумачення актів інститутів ЄС в сфері регуляторного зближення, арбітраж звертається до Суду ЄС для отримання його рішення з даного питання. У цьому випадку арбітражне рішення не виноситься поки Суд ЄС не надасть свого рішення. Рішення Суду ЄС є обов'язковим для арбітражу (ст. 322).

У випадках виникнення суперечок стосовно доступу товарів до ринків використовується механізм посередництва (ст. 327).

УА передбачає створення інституційного механізму для ухвалення постанов з метою його імплементації.

Саміти керівників України та ЄС мають відбуватися раз на рік. На них обговорюватимуться загальні питання імплементації УА, питання двосторонніх та міжнародних відносин (ст. 460).

Рада асоціації має функціонувати на рівні міністрів. До неї входять члени Ради ЄС, Комісії ЄС та члени уряду України. Такі зустрічі мають проводитися на регулярній основі за взаємною згодою, але не рідше, ніш раз на рік. Рада здійснює контроль і слідкує за виконанням та імплементацією УА, може розглядати питання двосторонніх і міжнародних відносин (ст. 461). Рада асоціації ухвалює за взаємною згодою рішення, які мають обов'язковий характер, і ре-

комендації. Рада може змінювати Додатки до УА, враховуючи еволюцію права Союзу та діючі стандарти, встановлені у міжнародних інструментах (ст. 463). Сторони УА можуть направляти на розгляд Ради будь-яку суперечку стосовно тлумачення, імплементації чи добросовісного виконання УА. Рада може вирішувати суперечку шляхом ухвалення обов'язкових рішень.

Комітет асоціації допомагає Раді асоціації і складається з представників членів Ради ЄС, представників членів Комісії, а також представників уряду України на рівні державних службовців. Склад комітету залежить від питань, які він обговорює. Комітет збирається на рідше як раз на рік. Рада асоціації може делегувати Комітету будь-які повноваження включно з правом ухвалювати обов'язкові рішення. Рішення на основі делегованих повноважень Ради ухвалюються за згодою сторін і є обов'язковими для виконання (ст. 465).

Парламентський комітет складається з членів Європарламенту та депутатів Верховної Ради України. Він збирається для обміну думками щодо виконання положень УА. Парламентський комітет може звертатися до Ради асоціації і Комітету з запитами стосовно імплементації УА. Він має бути проінформований про рішення Ради і може ухвалювати рекомендації для Ради (ст. 458).

Платформа громадянського суспільства є форумом для членів Економічного і соціального комітету ЄС та представників громадянського суспільства України, який збирається з метою обміну поглядами на реалізацію УА. Платформу інформують про рішення і рекомендації Ради і вона може ухвалювати рекомендації для Ради. Представники Платформи підтримують регулярні контакти з Комітетом і Парламентським комітетом (ст. 470).

УА скасовує Угоду про партнерство і співробітництво (ст. 479).

Сторони можуть доповнювати УА шляхом укладання спеціальних угод, які стають складовою частиною загальних двосторонніх відносин, що регулюються УА.

УА укладається на невизначений термін.

Торговельні положення УА можуть застосовуватися в рамках тимчасової угоди, укладеної відповідно до ст. 218.5 ДФЄС. Рішення про тимчасове застосування торговельних положень УА до набуття нею чинності санкціонує Рада ЄС.

Таким чином УА відкриває для України перспективу залучення до процесу європейської інтеграції.

2.1.2. Угода про асоціацію з ЄС та перспективи поліпшення ділового клімату в Україні

Угода про асоціацію відкриває нові можливості для торговельної та інвестиційної діяльності в Україні в багатьох сферах. В цій статті йтиметься про питання санітарного та фітосанітарного регулювання, митного регулювання, захисту інтелектуальної власності, міжнародної торгівлі фінансовими послугами, антимонопольного законодавства. Розгляд законодавства у згаданих сферах дозволяє дуже розгорнуто проілюструвати тезу про те, що укладення Україною Угоди про асоціацію є важливим цивілізаційним кроком нашої держави не тільки тому, що таким чином було зафіксовано ціннісні орієнтири суспільства, і зрештою ціннісні засади правової системи, але і тому, що імплементація відповідних положень матиме цілком відчутні позитивні наслідки для ділового середовища, а відтак і для економіки нашої країни.

Почати розгляд відповідних положень Угоди про асоціацію можна з питань **санітарного і фітосанітарного регулювання** (до речі, в цій сфері Україна неодноразово була жертвою «торговельної війни» з боку Російської Федерації), а саме з питання еквівалентності.

Як визначено в самій Угоді про асоціацію, «еквівалентність задля цілей торгівлі» означає ситуацію, коли Сторона-імпортер приймає як еквівалент санітарні або фітосанітарні заходи Сторони-експортера, хоч і відмінні від її власних, якщо Сторона-експортер об'єктивно демонструє Стороні-імпортеру, що її заходи досягають відповідного рівня санітарного та фітосанітарного захисту Сторони-імпортера[1].

Очевидно, що питання еквівалентності є дуже важливим для реалізації експортного потенціалу українських товаровиробників. Угода досить чітко визначає засади визначення еквівалентності. З одного боку, в Угоді зазначено, що «визнання, призупинення або припинення еквівалентності залежить виключно від Сторони-імпортера, що діє відповідно до своєї адміністративної та законодавчої систем»[2]. Але слід зауважити, що в тій же статті чітко передбачені часові рамки для завершення процесу оцінювання еквівалентності. В Угоді зазначено, що «крім випадків, коли Сторони домовилися про інше, Сторона-ім-

[1] УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ, З ОДНІЄЇ СТОРОНИ, ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ, ЄВРОПЕЙСЬКИМ СПІВТОВАРИСТВОМ З АТОМНОЇ ЕНЕРГІЇ І ЇХНІМИ ДЕРЖАВАМИ-ЧЛЕНАМИ, З ІНШОЇ СТОРОНИ (тут і далі «Угода про асоціацію»), стаття 62, п. 21. Тут і далі — посилання на офіційний сайт Кабінету міністрів України, адреса — http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=246581344

[2] П. 8 ст. 66 Угоди

Скринька Дмитро Васильович — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

портер завершує оцінювання еквівалентності відповідно до пункту 3 цієї статті протягом 360 днів з дати отримання від Сторони-експортера запиту, включаючи досьє, яке підтверджує еквівалентність, крім випадків, що стосуються сезонних культур, коли затримка у оцінюванні виправдана з метою дозволу здійснити верифікацію у період зростання сезонних культур»[3].

Не менше значення для реалізації експортного потенціалу бізнесу і розширення можливостей для торгівлі, в тому числі імпорту, має митна справа. В сфері **митної справи** сторони домовилися, що відповідне торговельне та митне законодавство має бути стабільним та всеохопним та, що положення і процедури мають бути:

(1) пропорційними,
(2) прозорими,
(3) передбачуваними,
(4) недискримінаційними,
(5) об'єктивними
(6) мають застосовуватися уніфіковано та ефективно,

Крім того, Угода містить вимогу про те, що ці заходи, серед іншого, мають забезпечувати:

a) захист і сприяння законній торгівлі шляхом ефективного впровадження і дотримання вимог законодавства;
b) уникнення непотрібних або дискримінаційних навантажень на економічних операторів, запобігання шахрайству і надання подальшого сприяння економічним операторам, які мають високий рівень дотримання законодавства;
c) застосування єдиного адміністративного документа у цілях митного декларування;
d) більшу ефективність, прозорість і спрощення митних процедур та практик на кордоні;
e) застосування сучасних митних методів, зокрема оцінки ризиків, постаудитного контролю та методів аудиту компаній для спрощення та сприяння ввезенню та випуску товарів;
f) скорочення витрат і збільшення передбачуваності для суб'єктів господарювання, зокрема для малих та середніх підприємств;
g) без шкоди для застосування об'єктивних критеріїв оцінки ризиків, недискримінаційні вимоги та процедури в процесі імпорту, експорту і транзиту товарів;
h) застосування міжнародних документів, що використовуються в митній справі та торгівлі, зокрема розроблених Всесвітньої митною організацією (далі — ВМО) (Рамкові стандарти забезпечення безпеки і спрощен-

[3] П. 5 ст. 66 Угоди

ня процедур міжнародної торгівлі 2005 року, Конвенція про тимчасове ввезення (Стамбульська конвенція) 1990 року, Міжнародна конвенція про Гармонізовану систему опису і кодування товарів 1983 року); СОТ (наприклад, Угода про застосування Статті VII ГАТТ 1994); ООН (Митна конвенція про міжнародне перевезення вантажів із застосуванням книжки МДП 1975 року, Міжнародна конвенція про узгодження умов проведення контролю вантажу на кордонах 1982 року), а також керівних принципів ЄС, таких як Митні прототипи;

i) необхідні заходи для відображення та виконання положень переглянутої Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур 1973 року (Кіотська конвенція);
j) обов'язкові рішення щодо тарифної класифікації та правил походження. Сторони гарантують, що рішення можуть бути скасовані або анульовані лише після нотифікації причетного суб'єкта та не матимуть зворотної дії, якщо тільки рішення не були ухвалені на основі недостовірної або неповної інформації;
k) введення та застосування спрощених процедур для вповноважених трейдерів відповідно до об'єктивних та недискримінаційних критеріїв;
l) встановлення правил, які забезпечать, щоб будь-які штрафи, накладені за порушення митного законодавства або процедурних вимог, були пропорційними і недискримінаційними, а їх застосування не призводило до незаконних та невиправданих затримок;
m) застосування прозорих, недискримінаційних і пропорційних правил щодо ліцензування митних брокерів.

Крім того, Угода передбачає цілий ряд зобов'язань сторін, які спрямовані на забезпечення недискримінації, прозорості, ефективності, цілісності та звітності операцій. З цією метою сторони зобов'язуються:

a) вживати подальших заходів, спрямованих на скорочення, спрощення і стандартизацію даних і документації, що вимагаються митницею та іншими органами;
b) спрощувати вимоги та формальності, якщо це можливо, щодо швидкого випуску та розмитнення товарів;
c) забезпечувати ефективні, швидкі та недискримінаційні процедури, що гарантують право оскарження адміністративних дій, правил та рішень митних та інших органів щодо пред'явлених митниці товарів. Такі процедури оскарження мають бути легкодоступними, у тому числі для малих та середніх підприємств, а будь-які витрати повинні бути обґрунтованими та співрозмірними з витратами на подання скарги. Сторони також мають докладати зусиль до того, щоб коли спірне рішення є предметом скарги, товари випускалися у нормальному режимі, а сплата мит могла бути відстрочена у зв'язку з будь-якими спеціальними заходами, які вважаються необхідними. У разі потреби, це може гарантувати застава або депозит;

d) забезпечувати дотримання найвищих стандартів чесності, зокрема на кордоні, вдаючись до заходів, що відображають принципи відповідних міжнародних конвенцій та документів, зокрема Декларації з професійної етики ВМО (переглянута Арушська декларація 2003 року) та Прототипу ЄС з митної етики (2007 року).

Важливо також зауважити, що стосовно транзиту сторони зобов'язуються керуватися положеннями угод СОТ, зокрема статті V ГАТТ. П. 4 ст. 76 Угоди передбачає, що «Сторони прагнуть до поступової взаємодії їхніх відповідних транзитних митних систем з метою подальшої участі України в спільній транзитній системі відповідно до Конвенції про процедуру загального транзиту від 20 травня 1987 року». Отож передбачена участь України в Конвенції про процедуру загального транзиту 1987 року.

Важливе місце в системі митного регулювання посідають відносини з бізнес-спільнотою. Угода передбачає, що сторони зобов'язуються[4]:

a) забезпечити, щоб їхнє відповідне законодавство та процедури були прозорими, а також загальнодоступними, наскільки це можливо, за допомогою електронних засобів, разом з обґрунтуванням їх правомірності. Вони мають включати механізм консультацій та обґрунтований строк між публікацією та набранням чинності нових або змінених положень ;
b) щодо необхідності вчасних та постійних консультацій з торговельними представниками стосовно законодавчих пропозицій та процедур, що пов'язані з митними та торговельними питаннями. Із цією метою кожна Сторона має запровадити відповідні і постійні консультаційні механізми між адміністративними органами та бізнес-спільнотою;
c) зробити загальнодоступними відповідні повідомлення адміністративного характеру, зокрема вимоги агентства та процедури ввезення, години здійснення операцій та операційні процедури для митниць у портах і в прикордонних пунктах пропуску та контактних пунктах для інформаційних запитів;
d) сприяти співробітництву між операторами та відповідними адміністративними органами шляхом використання стабільних та загальнодоступних процедур (зокрема Меморандумів про взаєморозуміння), розроблених, зокрема, на основі тих, що оприлюднені ВМО;
e) забезпечити, щоб їхні відповідні митні та пов'язані з ними вимоги і процедури продовжували відповідати законним потребам торговельної спільноти, дотримуватися найкращих методів та залишатися такими, що якнайменше обмежують торгівлю.

Проілюструвати тезу про те, що Угода містить важливі положення, які сприятимуть розвитку ділової активності в Україні, зокрема залученню інвес-

[4] Ст.77 Угоди

тицій, можна також, використовуючи положення статті 221 Угоди. Вона присвячена питанням охорони винаходів у галузі **біотехнологій**.

Перш за все, в даній статті зазначається, що сторони охороняють винаходи у галузі біотехнологій відповідно до норм національного патентного законодавства. Але там також зазначається, що «у разі потреби», вони мають адаптувати своє патентне законодавство з урахуванням положень цієї Угоди. Зазначається також, що ця стаття не обмежує зобов'язань, взятих Сторонами відповідно до міжнародних угод, зокрема Угоди ТРІПС та Конвенції про біологічне різноманіття 1992 року.

Важливо зазначити, що для цілей цієї Угоди винаходи, які є новими та які мають винахідницький рівень і підлягають промисловому застосуванню, є патентоспроможними, навіть якщо вони стосуються продукту, що складається з біологічного матеріалу чи містить його, або процесу, шляхом якого біологічний матеріал виробляється, обробляється чи використовується.

При цьому підкреслюється, що біологічний матеріал, ізольований від свого природного середовища чи вироблений шляхом технічного процесу, може бути предметом винаходу, навіть якщо він раніше зустрічався в природі.

Елемент, відокремлений від людського організму або будь-яким чином вироблений шляхом технічного процесу, що включає послідовність або часткову послідовність генів, може бути патентоспроможним винаходом, навіть якщо його структура ідентична з природним елементом. Промислове застосування послідовності або часткової послідовності генів має бути викладено у заявці на патент.

Патентуванню не підлягають:

a) сорти рослин та породи тварин;
b) суттєво важливі для відтворення рослин і тварин біологічні процеси;
c) організм людини на різних стадіях формування та розвитку і прості відкриття його елементів, зокрема послідовність або часткову послідовність генів.

Винаходи, які стосуються рослин і тварин є патентоспроможними, коли технічна можливість реалізації винаходу не обмежується конкретним сортом рослини або породою тварини. Відповідно до заведених у світі підходів, Угодою не заперечується патентоспроможність винаходів, що стосуються мікробіологічних або інших технічних процесів чи продуктів, одержаних за допомогою таких процесів.

В статті 221 Угоди детально врегульовано питання публічного порядку в контексті патентоспроможності у сфері біотехнологій, роз'яснюються межі правової охорони патенту на процес, що дає можливість виробляти біологічний матеріал з особливими характеристиками, набутими в результаті винаходу. Чітко передбачено, що ця правова охорона поширюється на біологічний матеріал, одержаний безпосередньо в результаті цього процесу, і на будь-який інший біологічний матеріал, що походить від цього безпосередньо отриманого

біологічного матеріалу шляхом культивування або розмноження в ідентичній чи дивергуючій формі та має такі самі характеристики.

З погляду багатьох інвесторів в медичній галузі, в тому числі іноземних, важливою проблемою для залучення іноземних інвестицій в цій галузі є режим контролю інформації, яка подається заявником для здійснення **реєстрації лікарських засобів**. Саме тому слід підкреслити значення статті 222 Угоди про асоціацію. Ця стаття передбачає, що коли Сторона вимагає для виведення на ринок лікарського засобу даних випробувань або досліджень щодо його безпечності та ефективності , то на період не менше п'яти років з дати першого дозволу в цій країні Сторона не дозволятиме іншим заявникам виводити той самий чи подібний засіб на підставі дозволу на виведення на ринок, наданого заявнику, що подав дані випробувань або досліджень, якщо тільки цей заявник не дав свою згоду. Протягом цього періоду дані випробувань або досліджень, подані для першого дозволу, не використовуються в інтересах будь-якого наступного заявника з метою отримання дозволу на виведення лікарського засобу на ринок, крім випадків, коли надано згоду першого заявника.

Слід також підкреслити, що обидві Сторони не тільки підтверджують свої зобов'язання згідно з Угодою ТРІПС, зокрема її Частини ІІІ, але мають забезпечити подальші додаткові заходи, процедури та засоби захисту, необхідні для гарантування дотримання охорони прав інтелектуальної власності. Ці заходи, процедури та засоби захисту мають бути добросовісними і справедливими, не надто складними чи дорогими, і не спричиняти необґрунтовані строки чи невиправдані затримки. Ці заходи та засоби захисту мають також бути ефективними, співрозмірними і стримувальними та застосовуватись так, щоб не перешкоджати законній торгівлі та забезпечити захист від зловживань[5].

Крім того, Сторони повинні визнавати особами, уповноваженими здійснювати запит про застосування заходів, процедур та засобів захисту, згаданих в цій Частині та передбачених Частиною ІІІ Угоди ТРІПС[6]:

a) власників прав інтелектуальної власності згідно з нормами застосовного законодавства;
b) усіх інших осіб, уповноважених на користування цими правами, зокрема ліцензіатів, настільки, наскільки це дозволено відповідно до норм застосовного законодавства;
c) професійні органи захисту, які відповідно до вимог права визнаються такими, що мають право представляти власників права інтелектуальної власності настільки, наскільки це дозволено та відповідає положенням застосовного законодавства. При цьому, Сторони можуть визнавати особами, уповноваженими здійснювати запит про застосування заходів, процедур та засобів захисту **органи колективного управлін-**

[5] Угода про асоціацію, стаття 230
[6] Угода про асоціацію, стаття 231

ня правами інтелектуальної власності, які, зазвичай, визнаються такими, що мають право представляти власників права інтелектуальної власності настільки, наскільки це дозволено та відповідає нормам застосовного законодавства.

Говорячи про **фінансові послуги**, слід особливо підкреслити положення Угоди про асоціацію, які стосуються впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг та для боротьби з ухиленням від сплати податків на всій її території. Стаття 127 Угоди включає до таких міжнародних стандартів, зокрема, «Основні принципи ефективного банківського нагляду» Базельського комітету, «Основні принципи страхування» Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, «Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів, Угоду ОЕСР про обмін інформацією з питань оподаткування, Заяву країн-членів «Групи двадцяти» про прозорість інформації та обмін інформацією для цілей оподаткування» та «Сорок рекомендацій» та «Дев'ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму» Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Слід на додачу відзначити, що сторони також беруть до уваги «Десять основних принципів обміну інформацією», які поширюються міністрами фінансів країн-членів «Групи семи», та зобов'язуються вжити всіх необхідних кроків для застосування цих принципів у своїх двосторонніх відносинах.

Крім того, на особливу увагу заслуговує стаття 133 Угоди, де передбачено, що Україна забезпечить поступове приведення у відповідність своїх чинних законів та майбутнього законодавства у сфері регулювання фінансових послуг до acquis ЄС.

Говорячи про **антимонопольне законодавство**, слід підкреслити що відповідно до статті 254 Угоди Сторони домовилися, що перераховані нижче практики та операції, як визначено їхнім відповідним законодавством про конкуренцію, є несумісними з цією Угодою тією мірою, як вони можуть вплинути на торгівлю між Сторонами, а саме:

a) угоди, узгоджені дії суб'єктів господарювання та рішення об'єднань суб'єктів господарювання, метою або наслідками яких є перешкоджання, обмеження, спотворення чи суттєве послаблення конкуренції на території будь-якої зі Сторін;
b) зловживання одним або декількома суб'єктами господарювання домінуючим становищем на території будь-якої зі Сторін; або
c) концентрація суб'єктів господарювання, що має наслідком монополізацію чи значне обмеження конкуренції на ринку на території будь-якої зі Сторін.

Крім того, Угода передбачає, що перед накладенням відомством з питань конкуренції однієї зі Сторін санкцій чи зобов'язань на будь-яку фізичну чи юридичну особу за порушення законодавства про конкуренцію, цей орган має

надавати цій особі право бути заслуханою та представити докази протягом обґрунтованого терміну, визначеного відповідним законодавством Сторін про конкуренцію, після повідомлення відповідній фізичній або юридичній особі про попередні висновки щодо існування порушення[7].

[7] Угода про асоціацію, ст. 255.

2.1.3. Правові засади Зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом

Довгоочікуване підписання Угоди про асоціацію (УА) України з Євросоюзом (ЄС)[1], економічною серцевиною якої є запровадження режиму вільної торгівлі, зумовлює особливу актуальність дослідження правових засад функціонування майбутньої зони вільної торгівлі (ЗВТ) між ЄС та Україною.

В міжнародному праві становлення такої форми економічної інтеграції як зона вільної торгівлі безпосередньо пов'язане з ухваленням Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) 1947 року. За своєю економічною суттю зони вільної торгівлі, як і митні союзи, є винятками з загального режиму найбільшого сприяння, що був покладений в основу ГАТТ[2].

Створена в 1994 році Світова організація торгівлі (СОТ) удосконалила запроваджені ГАТТ механізми регулювання ЗВТ. Зараз система ГАТТ/СОТ займає центральне місце в міжнародно-правовому регулюванні міжнародних торгових відносин, а розроблені СОТ норми являються, по суті, нормами lex generalis стосовно всіх інших міжнародно-правових норм, що регулюють дво- та багатосторонні торгові стосунки між державами. Набуття членства в СОТ в 2008 році дозволило Україні розпочати переговори про створення ЗВТ з Євросоюзом.

Правове означення зон вільної торгівлі та вимоги щодо їх функціонування закріплені в п. 8b статті XXIV ГАТТ. Відповідно до її положень під зоною вільної торгівлі слід розуміти «групу з двох чи більше митних територій, на яких мита та інші обмежувальні правила регулювання торгівлі (за винятком, в разі необхідності, дозволених згідно зі Статтями XI, XII, XIII, XIV, XV та XX[3]) скасовуються відносно основної частини торгівлі між цими територіями стосовно товарів, які походять із таких територій».

---

[1] Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://comeuroint.rada.gov.ua/komevroint/control/uk/publish/article?art_id=56220&cat_id=45826

[2] Генеральна угода з тарифів і торгівлі (ГАТТ 1947) // Офіційний вісник України від 12.11.2010.- № 84.- С.562, стаття 2989

[3] В зазначених статтях йдеться відповідно про: допустимі виключення з загального принципу скасування кількісних обмежень (ст .XI,) обмеження для збереження рівноваги платіжного балансу (ст. XII), недискримінаційне застосування кількісних обмежень (ст. XIII), винятки із правила про недискримінацію (ст. XIV), домовленості з валютних питань (ст. XV) та загальні винятки (ст.XX).

Березовська Ірина Андріївна — науковий співробітник Науково-дослідної частини Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

Аналіз інших положень статті XXIV, в яких містяться вимоги до функціонування ЗВТ, дозволяє охарактеризувати зону вільної торгівлі як торговельний режим, учасники якого:

- повинні знизити внутрішні тарифи до нуля та відмінити «інші обмежувальні правила регулювання торгівлі» за винятком тих, які дозволяються іншими статтями ГАТТ(п. 8a, 8i ст. XXIV);
- повинні скасувати мита та інші обмежувальні правила «стосовно основної частини торгівлі» (п. 8a).
- не повинні «в цілому» підвищувати рівень захисту проти третіх країн (п. 5a);
- повинні мати графік та план утворення ЗВТ протягом «розумного періоду часу» (п. 5c).

В результаті Уругвайського раунду 1994 року учасники ГАТТ[4] серед іншого прийняли Домовленість про тлумачення статті XXIV][5].

Подібно до вільної торгівлі товарами, що базуються на ст. XXIV ГАТТ, положення ст.V Генеральної угоди по торгівлі послугами (ГАТС), прийнятої внаслідок Уругвайського раунду, регулюють вільну торгівлю послугами.

З початку свого створення ЄС традиційно виступає активним учасником міжнародних торгівельних відносин. Оскільки всі держави-члени ЄС разом із самим Євросоюзом є членами СОТ, а право СОТ складає невід'ємний елемент правової системи ЄС, регулювання торговельних відносин як в рамках ЄС, так і за його межами повинно відповідати закладеним у праві СОТ принципам і правилам.

Слід підкреслити, що посилання на відповідні норми ГАТТ/СОТ при регулюванні торговельних відносин містяться в положеннях усіх торговельних угод Європейського Союзу.

В цілому зовнішні зносини Євросоюзу характеризуються використанням різних торгівельних режимів, які відрізняються фактичним ступенем залучення третіх країн до основних економічних свобод, що діють на внутрішньому ринку ЄС[6]. При цьому вживання терміну зона вільної торгівлі (анг. Free Trade Area — FTA) не є поширеним в «європейському лексиконі»[7]. Серед різних назв міжнародних угод ЄС назва «угода про зону вільної торгівлі» зустрічається вкрай рідко. Це пояснюється тим, що в практиці ЄС торговельні положення

---

[4] Скорочення ГАТТ — 1994 року, що використовується по тексту УА, означає Генеральну угоду з тарифів і торгівлі в редакції, прийнятій в 1994 році за результатами Уругвайського раунду переговорів. — прим.автора.

[5] Результати Уругвайського раунду багатосторонніх торговельних переговорів: Тексти офіційних документів. — К.: «Вимір», Секретаріат Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ, 1998–520 с. // с. 27–30.

[6] Муравйов В.І., Березовська І.А. Правові засади функціонування зон вільної торгівлі в практиці Євросоюзу // Український часопис міжнародного права — К., 2012. — №3. — С. 61–69.

[7] Edna Ram?rez Robles: Political & quasi-adjudicative dispute settlement models in European Union free trade agreements. Staff Working Paper ERSD-2006–09//www.wto.org // c.12

зазвичай включаються до договорів, що охоплюють й інші галузі співпраці, зокрема, політичну. Відтак угоди, що передбачають заснування ЗВТ, можуть мати різну назву та різний за масштабами предмет регулювання: від звичайного договору про торгівельну співпрацю до широкомасштабних догорів про асоціацію чи угод про створення спільного економічного простору між ЄС та третіми країнами.

Переважна більшість зон вільної торгівлі між Євросоюзом та третіми країнами передбачені угодами про асоціацію. При цьому положення про зону вільної торгівлі є складовою частиною таких угод і не потребують укладання окремої угоди.

Слід особливо підкреслити, що угоди про асоціацію — це поняття права Європейського Союзу, українське законодавство не виокремлює такого типу міжнародних договорів. Тому зміст і правові аспекти цієї угоди визначають перш за все практикою їх використання в зовнішніх зносинах ЄС[8]. Отже, право Євросоюзу поряд з нормами ГАТТ/СОТ здійснює визначальний вплив на правові механізми ЗВТ за участі цього об'єднання.

Варто зауважити, що відповідно до установчих договорів в основу Євросоюзу покладено єдиний митний союз між державами-членами зі спільною торговельною і тарифною політикою. При цьому спільна торговельна політика (СТП) належить до виключної компетенції Євросоюзу (ст.3 Лісабонського Договору про функціонування Євросоюзу (ДФЄС)[9]). Це означає, що держави-члени передали свої повноваження щодо регулювання торговельних відносин інститутам Євросоюзу. Сфери, що охоплюються СТП, визначені в ст. 207 ДФЄС, та містять питання зміни тарифних ставок; укладання тарифних і торговельних угод стосовно торгівлі товарами і послугами; торговельних аспектів інтелектуальної власності; прямих іноземних інвестицій; досягнення уніфікації заходів з лібералізації; експортної політики і заходів по захисту торгівлі, включаючи ті, що мають ухвалюватися у разі демпінгу й субсидій. Крім спільної торговельної політики ст. 3 ДФЄС до виключної компетенції інститутів Союзу віднесено такі сфери як митний союз; встановлення правил конкуренції та деякі інші.

Такий порядок розподілу компетенції в Євросоюзі є визначальним для розуміння особливостей функціонування ЗВТ України з ЄС, оскільки зазначені питання належать до виключної компетенції інститутів Євросоюзу, а не національних органів держав-членів, а отже правові засади ЗВТ за участі ЄС визначаються положеннями права Євросоюзу, зокрема його установчими догово-

---

[8] Березовська І.А. Правові основи асоціації України з Європейським Союзом // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник матеріалів круглого столу «Між партнерством та асоціацією. Польща та Україна перед обличчям нових умов процесу європейської інтеграції» (Київ, 25 листопада 2010 р.) — К., 2011. — Вип. 97, ч. ІІ. — С. 120–124.

[9] Versions consolid?es du trait? sur l'Union europ?enne et du trait? sur le fonctionnement de l'Union //JO C115, 9.05.2008

рами. Наявність у інститутів ЄС виключної компетенції щодо торговельних питань, серед іншого, робить можливим часткове введення в дію відповідних положення УА ще до моменту закінчення тривалого процесу її ратифікації всіма державами-членами ЄС шляхом використання тимчасової угоди, укладеної за процедурою, визначеною в ст. 207 ДФЄС.

Як відомо, положення про створення зони вільної торгівлі стали найскладнішою частиною переговорного процесу з укладення Угоди про асоціацію. Це пояснюється наміром сторін створити поглиблену та всеохопну зону вільної торгівлі, яка передбачала б не лише базові «класичні» положення щодо торгівлі товарами та відміни мит, а й створила б умови для тісної торгово-економічної інтеграції, що виходить за межі існуючих правил СОТ.

Прагнення України та ЄС досягти економічної інтеграції, inter alia, за допомогою створення поглибленої і всеохопної ЗВТ як невіддільної частини УА відповідно до прав і зобов'язань, що випливають із членства сторін в СОТ, зокрема за допомогою широкої регуляторної адаптації знайшло своє відображення у вступній частині до Угоди про асоціацію.

У статті 1 Угоди про асоціацію запровадження умов для посилених економічних і торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, серед іншого завдяки створенню ЗВТ, визначено як одна з цілей асоціації України з ЄС.

Основні положення щодо створення поглибленої та всеохопної ЗВТ визначені у 15 главах розділу 4 УА «Торгівля та питання, пов'язані із торгівлею», а також 25 додатках та 2 протоколах до УА.

Структура зазначеного розділу відображає основні складники ЗВТ та охоплює такі питання: торгівля товарами; засоби захисту торгівлі; технічні бар'єри в торгівлі, санітарні та фітосанітарні заходи, митні питання та сприяння торгівлі; заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція; поточні платежі та рух капіталів; державні закупівлі; захист прав інтелектуальної власності; конкуренція; торговельні відносини в енергетичній сфері; прозорість; торгівля і сталий розвиток; врегулювання суперечок; механізм посередництва.

Правові засади режиму вільної торгівлі визначені в статті 25 УА, згідно з якою сторони зобов'язались поступово створювати зону вільної торгівлі протягом перехідного періоду щонайдовше 10 років, починаючи від дати набрання чинності УА відповідно до положень Угоди та статті XXIV ГАТТ 1994 року.

Як і всі класичні угоди про ЗВТ відповідно до встановлених СОТ критеріїв щодо лібералізації «по суті для всієї торгівлі», УА передбачає скорочення мита.

Для цілей Угоди під поняттям «мито» розуміють будь-яке мито або інший платіж, пов'язаний з імпортом або експортом товару, зокрема будь-який додатковий податок або додатковий платіж, пов'язаний із імпортом або експортом товару (ст.27 УА).

Положення УА щодо скасування митних платежів і зборів застосовуватимуться до товарів походженням з однієї сторони, що експортуються до іншої. Правила визначення країни походження товару закріплено в окремому Протоколі І до УА.

У Додатку І до УА зафіксована базова ставка ввізного мита для кожного товару, стосовно якої застосовуватиметься поступове зменшення. Скасування чи зменшення ввізного мита відбуватиметься відповідно до графіків, встановлених в Додатку І-А до УА (ст.29).

При цьому в основі домовленості лежить асиметричний підхід: якщо для України перехідний період триватиме до 10 років, для ЄС зміна переважної більшості позицій тарифного графіку передбачена одразу після набуття чинності Угодою. Як відомо, з метою підтримки української економіки Рада ЄС шляхом схвалення Регламенту №374/2014 від 16 квітня 2014 року[10] в односторонньому порядку ухвалила рішення про тимчасове зменшення чи скасування митних зборів на товари, що походять із України, ще до набрання чинності Угодою про асоціацію відповідно до зазначеного Додатку І.

Стосовно вивізного (експортного) мита Сторони зобов'язались утримуватись від запровадження або збереження в силі будь-якого мита, податків або інших заходів еквівалентної дії (ст.31). Мита або заходи, що мають еквівалентний вплив, що застосовуються в Україні та зазначені у Додатку I-D до УА, повинні поступово анулюватися протягом перехідного періоду відповідно до погодженого сторонами графіку. Проте для України передбачена можливість застосовувати захисні заходи щодо вивізного (експортного) мита на умовах, визначених у Додатку I-D до УА.

У питаннях експортних субсидій сторони зобов'язались не зберігати в силі, не запроваджувати або відновлювати експортні субсидії або інші еквівалентні заходи регулювання торгівлі сільськогосподарськими товарами, які призначені для продажу на території іншої сторони (ст.32).

Щодо нетарифних заходів, то згідно з положеннями ст. 34 розділу 4 УА сторони покладають в основу взаємної торгівлі національний режим відповідно до ст. III ГАТТ-1994. На практиці це означає, що товарам, імпортованим з ЄС на внутрішньому українському ринку має надаватися режим не менш сприятливий, ніж вітчизняним, і навпаки.

На норми ГАТТ сторони посилаються і в положеннях УА щодо засобів захисту торгівлі. В основі заходів захисту інтересів національних виробників, дозволених Угодою, мають лежати відповідні угоди ГАТТ/СОТ: Угода про захисні заходи, Антидемпінгова угода, Угода про субсидії і компенсаційні заходи (ст. 40, 46). Таким чином сторони підтвердили можливість застосування захисних заходів у взаємній торгівлі відповідно до прав та зобов'язань, що передбачені Статтею XIX ГАТТ 1994 та Угодою СОТ про захисні заходи. ЄС також зберіг

[10] JO L 118, 22.4.2014

за собою права та зобов'язання, передбачені Статтею 5 Угоди СОТ про сільське господарство, крім випадків преференцій, що надані УА між Україною та ЄС.

Необхідність застосування сторонами інших статей ГАТТ/СОТ передбачена також у низці інших положень розділу 4 УА, серед них: ст.VIII щодо зборів та формальностей, пов'язаних із імпортом та експортом, ст. XX, XXI щодо загальних винятків, пов'язаних із торгівлею товарами, ст.XI щодо винятків із загального скасування кількісних обмежень.

Отже, правові засади ЗВТ України з ЄС значною мірою визначені нормами ГАТ/СОТ. У той же час чимало положень розділу 4 УА виходять далеко за межі класичних ЗВТ, регульованих правом ГАТТ/СОТ та передбачають не лише взаємне відкриття ринків для більшості товарів і послуг, а й зобов'язання України поступово наближувати власне законодавство до норм і стандартів ЄС у сфері торгівлі та суміжних галузях. Можна стверджувати, що в УА відтворено положення найпрогресивніших міжнародних угод ЄС, які передбачають запровадження вільної торгівлі між цим об'єднанням та третіми країнами[11]. Зокрема, угода містить новаторські положення щодо питань правового регламентування таких сфер, як технічні бар'єри в торгівлі (гл.3 УА), захист прав інтелектуальної власності (гл.9), державні закупівлі (гл.8), конкуренція (гл.10), прозорість (гл. 12), в яких Європейський Союз налаштований поділитися з Україною часткою свого внутрішнього ринку за умови наближення українського законодавства до права ЄС. УА встановлює конкретні строки для такого наближення –від 2 до 10 років після набуття Угодою чинності.

Яскравим прикладом масштабних зобов'язань України з гармонізації власного законодавства з відповідним законодавством ЄС служить ст. 56 глави 3 розділу 4 УА, що регулює технічні бар'єри в торгівлі. Її положеннями запроваджується «революційний підхід» до гармонізації українського законодавства з правом ЄС у цій сфері.

Зокрема, п.1 ст.56 передбачає, що Україна зобов'язується вжити необхідних заходів для поступового досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС, Європейськими процедурами стандартизації, метрології, акредитації та оцінки відповідності та системою ринкового нагляду, а також впроваджувати принципи і практику, що закріплена у відповідних регламентах та директивах ЄС.

Для досягнення вказаної мети у п.2 ст.56 передбачено, що Україна відповідно до погодженого в Додатку III до УА графіку інкорпорує (англ. incorporate) відповідне *acquis* ЄС[12] у законодавство України, здійснить адміністративні та

---

[11] Деякі з таких положень містяться лише в Угоді про ЗВТ ЄС з Республікою Корея [9], що набрала чинності 01 липня 2011 року та визначається як найбільш амбіційна та повна торговельних угода, з усіх угод ЄС — прим. автор.

[12] Французьке слово «acquis» [вимовляється: акі] буквально перекладається як надбання, здобуток, доробок, спадщина. В праві ЄС під терміном acquis ЄС прийнято розуміти всю сукупність положень установчих договорів ЄС та прийнятих/укладених Союзом на їх основі

інституційні реформи, необхідні для імплементації УА та Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА), забезпечить функціонування необхідної для реалізації цього розділу ефективну і прозору адміністративну систему.

Згаданий Додаток ІІІ до УА відображає основні здобутки технічного регулювання на рівні Євросоюзу та містить перелік відповідних актів горизонтального та секторального законодавства ЄС і графік для його імплементації Україною. Зазначений перелік свідчить, що згідно зі ст. 56 УА Україна зобов'язується інкорпорувати у власне законодавство як рамкові директиви щодо безпеки та продажу продукції (горизонтальне законодавство), так і секторальні директиви, вироблені на базі Нового та Глобального підходу ЄС до гармонізації технічних стандартів.[13] Як відомо, в юридичній доктрині під інкорпорацією розуміють такий спосіб імплементації, за яким міжнародно-правові норми відтворюються без змін у нормативно-правових актах держави, що імплементує міжнародні норми[14]]. Відповідний порядок інкорпорації європейського законодавства передбачений і в УА. Так, згідно з пунктом 5 ст. 56 УА Україна повинна утримуватись від внесення поправок в горизонтальне і секторальне законодавство, визначене у Додатку ІІІ до УА, за винятком змін, необхідних для поступового приведення її законодавства у відповідність до acquis ЄС, та підтримки такого приведення.

Важливо підкреслити, що з моменту набрання чинності УА Україна щорічно звітуватиме ЄС про заходи з гармонізації, вжиті відповідно до ст. 56 УА. У разі невиконання заходів згідно з графіком із Додатку ІІІ до УА, Україна зобов'язана представити новий графік для завершення таких заходів (п.4 ст.56). Серед іншого Україна зобов'язується повідомляти ЄС про будь-які зміни в її відповідному національному законодавстві (п.6 ст.56).

Особливе значення має пункт 8 ст. 56 УА, що містить зобов'язання України поступово транспонувати (анг. transpose) в національні стандарти корпус Європейських стандартів (EN), зокрема гармонізовані європейські стандарти, добровільне застосування яких вважатиметься таким, що відповідає законодавству, визначеному у Додатку ІІІ до УА. Одночасно з такою транспозицією Україна має скасувати національні стандарти, що суперечать європейським, серед них державні стандарти (ГОСТи), схвалені до 1992 року. Крім цього, Україна повинна поступово виконати інші необхідні заходи щодо виконання

законодавчих актів і міжнародних угод, а також практику застосування і тлумачення цього нормативного масиву, насамперед практику Суду ЄС.

[13] Детальніше про ці підходи див. ***Березовська І.А.*** Гармонізація законодавства України щодо технічних стандартів з правом Євросоюзу в контексті Угоди про асоціацію // Право України — К., 2013. — №8. С.184–200.

[14] Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види // Часопис Київського університету права №1, — 2012.- с.338 — 342.

умов набуття членства згідно з вимогами, що висуваються до повноправних членів Європейських організацій зі стандартизації.

Слід підкреслити, що такий спосіб гармонізації українського законодавства з законодавством ЄС як транспозиція, вперше запроваджуватиметься Угодою про асоціацію. У практиці ЄС транспозиція застосовується, коли необхідно терміново прискорити процес гармонізації шляхом безпосереднього додавання положень права Євросоюзу без внесення до них істотних змін, а також без проходження парламентських процедур у внутрішнє законодавство третьої країни і відміни існуючих нормативно-правових актів. У цьому випадку більшу компетенцію отримують виконавчі органи влади щодо ухвалення нормативно-правових актів, як це було зроблено в Угорщині, Балтійських країнах, Болгарії, частково у Польщі до їх вступу до Євросоюзу[15]. По суті, реалізації цих положень УА призведе до заміщення національних стандартів у визначених сферах гармонізованими європейськими стандартами.

На окрему увагу, з огляду на колосальне значення для розвитку бізнесу в Україні, заслуговують норми УА, що стосуються принципів прозорості (англ. -transparency). Положення про прозорість щодо окремих секторів торгівлі викладені як в спеціальних статтях більшості частин розділу 4 УА , так і в окремій главі 12 УА (ст.281–288).

Йдеться про заходи, направлені на створення та підтримку ефективного й передбачуваного законодавчого середовища для суб'єктів господарської діяльності сторін, зокрема малого бізнесу. Положеннями зазначеної глави не лише підтверджуються відповідні зобов'язання України та ЄС згідно з угодами СОТ, а й закладаються правові механізми, спрямовані на забезпечення прозорості, проведення консультацій і належного врядуваннятак званими «заходами загального застосування»[16], оскільки останні можуть впливати на будь-які питання, охоплені Угодою.

Зокрема, кожна сторона зобов'язується забезпечувати, щоб заходи загального застосування були доступними зацікавленим особам на недискримінаційній основі через офіційно визначені джерела інформації та по можливості через електронні засоби. Відповідна інформація повинна бути розміщена так, щоб у зацікавленої особи та іншої сторони була можливість ознайомитися з нею, отримати пояснення цілей та обґрунтування відповідних заходів, враховуючи також те, що відповідні заходи повинні передбачати достатній час між опублікуванням та набуттям чинності, окрім випадку, коли це неможливо через надзвичайну си-

---

[15] Preston C. Poland and EU Membership : Current Issues and Future Prospects // Journal of European Integration. — 1998. — Vol. 21, №2. — P. 147–168.

[16] Визначення заходів загального застосування міститься в ст.281 УА, згідно з якою вони включають закони, підзаконні акти, судові рішення, процедури та адміністративні правила загального застосування, і будь-які інші загальні або абстрактні дії, тлумачення або інші вимоги, які можуть вплинути на будь-які питання, що охоплюються цією Угодою. До них не відноситься судове рішення, що застосовується до окремої особи.

туацію (ст.283 УА). Крім зазначеного порядку публікації, Угода передбачає створення сторонами механізму надання відповідей на запити від будь-якої зацікавленої особи стосовно будь-яких заходів загального застосування, які є запропонованими або чинними, та те, яким чином вони застосовуватимуться в цілому (ст. 284). З цією метою сторони визначають контактні пункти, уповноважені визначати компетентний орган та посадову особу з конкретного питання.

Не менш важливим є й викладені в ст. 285–286 УА вимоги щодо здійснення адміністративних проваджень, перегляду та оскарження адміністративних заходів. Так, сторони зобов'язані створити або підтримувати існування судів або інших незалежних трибуналів, зокрема, у разі необхідності, квазі-судових або адміністративних трибуналів, або провадження для цілей невідкладного перегляду, і, коли це виправдано, корекції адміністративних заходів у сферах, охоплених угодою. Такі суди, трибунали або провадження повинні бути неупередженими і незалежними від посадових осіб або органів, що уповноважені здійснювати адміністративний примус, і не мати матеріального інтересу в результаті розгляду справи.

Наведені положення про прозорість також належать до новацій УА, оскільки в попередніх угодах ЄС про асоціацію, зокрема Європейських угодах з країнами Центральної та Східної Європи, подібних положень не було. Імплементація Україною зазначених зобов'язань очевидно потребуватиме істотної реформи регуляторної політики в сфері підприємництва та надасть змогу суб'єктам господарської діяльності отримувати переваги від прозорого та передбачуваного законодавчого поля.

Значний інтерес у контексті гармонізації українського законодавства з правом ЄС викликають і положення глави 8 УА, що регулює державні закупівлі. У ній передбачена безпрецедентна для країни-нечлена ЄС можливість мати доступ до ринків державних закупівель Євросоюзу. Умова такого доступу — поступове приведення Україною існуючого та майбутнього законодавства у сфері державних закупівель до acquis ЄС (ст. 153 УА) відповідно до періодів, визначених у низці додатків до УА.

Слід наголосити на викладеній в ст.153 вимозі приділяти належну увагу відповідному прецендентному праву ЄС та імплементаційним заходам Єврокомісії, а також будь-яким змінам в acquis, що відбуватимуться на той час в процесі адаптації українського законодавства. Повноваження щодо оцінки реалізації кожного періоду та відповідного надання доступу до ринків держзакупівель покладені на Комітет з питань торгівлі.

Загалом в рамках положень УА про ЗВТ та додатків до Угоди передбачено зобов'язання України щодо імплементації близько 150 регламентів та директив ЄС, а також інших актів acquis ЄС та міжнародних договорів і стандартів[17].

[17] Угода про Асоціацію Україна — ЄС: дороговказ реформ. Аналітична доповідь за ред. О.Сушка. — К., 2012 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://euinfocentre.rada.gov.ua/euinfocentre/doccatalog/document?id=47489.

До цього слід додати загальні положення щодо ефективного застосування вже ратифікованих Україною міжнародних угод.

Враховуючи, що законодавство ЄС не є статичним і постійно розвивається, УА передбачає концепцію динамічного зближення, за якою процес гармонізації матиме динамічний характер, а його темп пропорційно до здатності України забезпечувати гармонізацію повинен відповідати основним реформам в ЄС.

Слід підкреслити, що УА містить чіткий механізм контролю за виконанням Україною взятих зобов'язань. На відміну від добровільних зобов'язань України з гармонізації власного законодавства, передбачених раніше в Угоді про партнерство та співробітництво, відповідні положення УА мають обов'язковий характер, а за їх виконанням слідкуватиме ЄС.

Інститути ЄС постійно оцінюватимуть стан виконання і реалізації Україною заходів та зобов'язань, передбачених Угодою, зокрема щодо гармонізації законодавства. Це зумовить необхідність якісної зміни підходу України до здійснення гармонізації законодавства. У рамках ЗВТ позитивний результат такого моніторингу — обов'язкова передумова подальшого відкриття ринків ЄС для українських підприємців.

Висновки. З набранням чинності угодою про асоціацію розпочалася нова ера відносин України з ЄС, економічна серцевина яких — зона вільної торгівлі. Правове регулювання ЗВТ України з ЄС ґрунтується на взаємодії норм ГАТТ/СОТ, права Євросоюзу та положень підписаної угоди, яка має на меті забезпечити поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС.

Основні засади ЗВТ визначені у положеннях Розділу 4 УА, направлених на створення умов для тісної торгово-економічної інтеграції, що нерідко виходить за межі існуючих правил СОТ. Йдеться про ЗВТ нового покоління, яка крім звичайного скасування мита та інших обмежувальних правил у взаємній торгівлі, охоплює нові сфери та механізми співпраці, а також передбачає значне регуляторне зближення. Зокрема, Україна візьме на себе чіткі зобов'язання з гармонізації власного законодавства з правом ЄС. Процес гармонізації законодавства Україною здійснюватиме в односторонньому порядку. Він, серед іншого, охоплюватиме такі напрямки: 1) імплементація в законодавство України частини *acquis communautaire* ЄС відповідно до переліку та графіків, визначених у Додатках до УА; 2) транспозиція в національні стандарти європейських стандартів та скасування національних стандартів, що їм суперечать; 3) проведення необхідної інституційної та адміністративної реформи, а також залучення національних органів до участі в європейських та міжнародних структурах, що регулюють торгівлю та суміжні з нею питання.

Можна впевнено прогнозувати, що внаслідок укладання угоди про асоціацію на українську правову систему істотно впливатиме право Євросоюзу. Такий вплив здійснюватиметься шляхом поширення на український правопоря-

док значної частини вторинного законодавства ЄС, зокрема в сферах торгівлі та суміжних з нею питань.

Не зважаючи на очевидні переваги ЗВТ, Україні слід належно інформувати вітчизняний бізнес про особливості функціонування ЗВТ та докласти особливих зусиль для забезпечення імплементації досягнутих договірних домовленостей.

2.1.4. Запровадження безвізового режиму для громадян України і європейська інтеграція

Укладення з Європейським Союзом угоди про асоціацію відкриває для України перспективу інтегрування у внутрішній ринок ЄС, а для її громадян — можливість спрощеного перетину кордонів Союзу і перебування на його території.

Проте з метою створення сприятливих умов для функціонування ринку праці в Євросоюзі та запобігання напливу іммігрантів Союз встановив кордони Шенгенського простору, який охоплює більшість держав-членів ЄС, а також Швейцарію, Ліхтенштейн, Норвегію та Ісландію.

Основними напрямами співробітництва держав у межах Шенгенського простору є: співпраця з питань імміграції та надання притулку, у сфері прикордонного контролю; у сфері внутрішньої безпеки в межах Шенгенської інформаційної та Візової інформаційної систем, а такожщодо реалізації державами-членами ЄС спільної візової політики у відносинах з третіми країнами та встановленні єдиних правил, умов та процедур для держав-членів Шенгенського простору.

Для того щоб втілити та реалізувати на практиці зазначені напрями, керівні органи ЄС (Комісія ЄС, Рада ЄС, Європейська Рада та Європарламент) уніфікують нормативно-правові документи, присвячені контролю на зовнішніх кордонах держав-членів ЄС, візовим питанням, встановленню інтегрованої системи обміну інформацією, наданню притулку, боротьбі з нелегальною міграцією тощо.

Зокрема, основним документом, що регламентує питання, пов'язані з поняттям візи, категоріями віз, процедурою видачі віз та ухваленням рішень з візових питань, є Кодекс Співтовариства про візи (далі–Візовий Кодекс ЄС), встановлений Регламентом Європейського Парламенту та Ради ЄС № 810/2009 ЄС від 13 липня 2009 р. і чинний від 05 квітня 2010 р.[1] Вказаний Регламент базується на дотриманні основних прав та принципів, зокрема, визнаних Конвенцією Ради Європи про захист прав людини та основних свобод 1950 р. та Хартією фундаментальних прав Європейського Союзу 2000 р. Візовий Кодекс ЄС гармонізував правила, умови та основні процедурні аспекти для держав-членів Шенгенського простору в реалізації ними спільної візової політики у відносинах з третіми країнами.

---

[1] Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС № 810/2009 ЄС від 13 липня 2009 р., що встановлює Кодекс Співтовариства з візових питань (Візовий Кодекс). [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/Beregovo/uk/ua_Konzuliinfo/Visa_code_comment.htm?printable=true

Мушак Наталія Богданівна — доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Київського університету права НАН України, к. ю. н.

Для реалізації зазначеної мети Євросоюз та треті країни використовують зовнішні правові інструменти співпраці, а саме: 1) міжнародні угоди про реадмісію щодо повернення осіб третіх країн до країн свого народження чи походження, які не дотримуються умов в'їзду, перебування і проживання на території держав-членів Європейського Союзу (це положення передбачене ст. 79.3 ДФЄС[2]); 2) угоди про спрощення візового режиму; 3) ухвалені інституціями ЄС постанови, декларації, програми, плани дій, рамкові документи, які у своїй сукупності становлять «soft law» (м'яке право) ЄС.

У рамках співпраці у сфері візової політики між Європейським Союзом та Україною встановлено двосторонні відносини. Зокрема, 18 червня 2007 р. підписано Угоду про реадмісію між ЄС та Україною (далі — Угода)[3], яканабрала чинності 01 січня 2008 р. Зазначеним документом регулюються процедури, пов'язані з ідентифікацією та поверненням громадян України та третіх країн, осіб без громадянства, які потрапили або перебувають на території держав-членів ЄС нелегально. В Угоді визначено, що документ має пріоритет над будь-якими двосторонніми угодами про реадмісію, укладеними між Україною та окремими державами-членами ЄС (ст. 17).

Угодою обумовлені: звичайна і прискорена процедури реадмісії (розділ II ст. 5–9);документи, що підтверджують походження нелегального мігранта (ст.ст. 6, 7); часові рамки виконання запитів щодо реадмісії (ст. 8) тощо.

Принциповим в Угоді є досягнення сторонами компромісу щодо встановлення дворічного перехідного періоду стосовно повернення в Україну мігрантів з третіх країн (ст. 20 п. 3), що надасть додатковий час для створення відповідних інституційних можливостей у сфері управління імміграцією та зміцнення прикордонного контролю.

Ще одним інструментом, юридичної співпраці між Україною та Євросоюзом у візовій сфері, є Угода між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз, підписана 18 червня 2007 р[4]. зазначена Угода набула чинності 01 січня 2008 р. Цим документом встановлено спрощений режим видачі віз українським громадянам консульськими установами держав-членів ЄС у рамках Шенгенського законодавства. Ключовими елементами Угоди є положення про перспективу запровадження взаємного безвізового режиму; безвізовий режим для власників дипломатичних паспортів (ст. 10); видачу багаторазових віз (строком від 1 до 5 років) широкому колу громадян України, зокрема й представникам бізнесових кіл, членам урядових делегацій, родичам громадян Украа-

---

[2] Договір про функціонування Європейського Союзу

[3] Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/readmission

[4] Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/visa-agreement

їни, що легально проживають в державах-членах ЄС, журналістам, спортсменам, учасникам наукових, культурних і мистецьких заходів (ст. 5); видачу безкоштовних віз для численних категорій осіб, зокрема дітей віком до 18 років та до 21 року, що перебувають на утриманні, пенсіонерів, журналістів, родичів громадян України, що легально проживають у державах-членах ЄС (ст. 6 п.4). Угода упорядковує перелік документів, що підтверджують мету поїздки (ст. 4), фіксує консульський збір за видачу візи на рівні 35 євро та 70 євро у термінових випадках (ст. 6), обмежує строки розгляду анкет на видачу візи 10 календарними днями (ст. 7).

Відповідно до Угоди створюється Спільний комітет з метою моніторингу імплементації положень цього документу (ст. 12). Спільний комітет уповноважений вирішувати спірні питання щодо тлумачення або застосування вказаного документу, а також готувати зміни та доповнення до нього.

23 липня 2012 р. у Брюсселі було підписано Угоду про внесення змін до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз[5]. Згідно з документом передбачено розширення категорій громадян України, які матимуть змогу одержати безкоштовні та багаторазові Шенгенські візи до отримання Україною безвізового режиму з Євросоюзом. Ідеться також про розширення категорій громадян України, які матимуть право на спрощене оформлення безкоштовних, багаторазових віз (це положення стосується представників неурядових громадських організацій, релігійних громад, професійних об'єднань, студентів та аспірантів, учасників офіційних програм транскордонного співробітництва Європейського Союзу); удосконалення порядку оформлення віз для міжнародних перевізників та представників засобів масової інформації; визначення чітких термінів дії багаторазових віз (1 рік, 5 років); встановлення можливості термінового оформлення віз (протягом 3 діб) особам, які проживають на значній відстані від місця подання візового клопотання (за умови сплати термінового консульського збору); запровадження безвізового режиму поїздок для громадян України, які користуються біометричними службовими паспортами тощо. Угода набула чинності 01 липня 2013 р.

У цілому, характеризуючи Угоду між ЄС та Україною про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р. та Угоду про внесення змін до Угоди між Україною та ЄС про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 р., можна стверджувати, що вказані документи є результатом спільних зусиль Євросоюзу та України, спрямованих на вдосконалення нинішніх процедур видачі віз, що є важливими складовими полегшення процедури пересування громадян України територією держав-членів ЄС та прискорять інтеграцію України до Європейського Союзу.

---

[5] Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU07131.html

Діалог щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для громадян України було започатковано на саміті ЄС — Україна у м. Париж (Франція) у вересні 2008 р. Протягом 2008–2009 рр. відбувся перший етап безвізового діалогу між сторонами у формі робочих груп та зустрічей на рівні старших посадових осіб України та Євросоюзу за чотирма основними напрямами: безпека документів (зокрема впровадження біометричних даних), боротьба з нелегальною міграцією (включаючи питання, пов'язані з реадмісією), громадський порядок та безпека, зовнішні зносини.

18 травня 2009 р. у м. Брюссель (Бельгія) відбулась друга зустріч на рівні старших посадових осіб України та Євросоюзу, під час якої було ухвалено перший звіт старших посадових осіб. Документ було представлено Комісією ЄС на засіданні Україна-Трійка ЄС на рівні міністрів юстиції та внутрішніх справ 03 червня 2009 р. у м. Люксембург (Люксембург). У документі зазначалися необхідність подальшого динамічного розвитку безвізового діалогу між ЄС і Україною та перехід до наступного етапу безвізового діалогу шляхом проведення виїзних місій експертів Європейського Союзу в Україну.

22 листопада 2010 р. на саміті ЄС — Україна у м. Брюсселі був ухвалений План дій з лібералізації ЄС візового режиму для України (далі — План дій)[6], що містить чотири основні блоки завдань, які має виконати Україна, щоб приєднатися до держав, громадянам яких не потрібні візи для в'їзду на територію держав-членів Європейського Союзу.

Перший блок пов'язаний із безпекою документів, зокрема з впровадженням біометричних даних; другий — стосується управління міграцією, включаючи заходи з протидії нелегальній міграції та реадмісія; третій — охоплює громадський порядок та безпеку, а четвертий — забезпечення основних прав і свобод людини.

План дій складається з двох фаз. Перша — законодавча — передбачає приведення законодавства України у відповідність до стандартів Європейського Союзу у визначених Планом дій сферах, пов'язаних із зазначеними чотирма блоками.

Друга фаза — імплементаційна — спрямована на забезпечення практичного виконання Україною оновленого законодавства та національної практики у сферах, охоплених цим документом.

Планом дій передбачений моніторинг з оцінки прогресу України щодо його реалізації. Моніторинг має здійснювати Комісія ЄС та Європейська служба зовнішньополітичної діяльності за участю експертів держав-членів Євросоюзу.

Згідно із встановленим порядком на основі проведеної оцінки виконання Україною першої фази Плану дій, Комісія ЄС має підготувати пропозиції Раді ЄС щодо ухвалення рішення про перехід до виконання другої фази Плану дій.

---

[6] План дій з лібералізації ЄС візового режиму для України від 22 листопада 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=244813273&cat_id=223280190&ctime=1324569897648

З метою забезпечити виконання Плану дій та створити умови для короткострокових поїздок громадян України до держав-членів ЄС у 2011 р. був схвалений Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»[7].

Україна вже виконала в повному обсязі першу (законодавчу) фазу Плану дій, ухваливши 13 травня 2014 р. низку законів, необхідних для переходу до другого етапу Плану дій щодо лібералізації візового режиму з ЄС. Зокрема, ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації»[8] (визначено терміни «дискримінація», «непряма дискримінація», «підбурювання до дискримінації», «пособництво у дискримінації», «утиск»; розширено перелік ознак, дискримінація за якими забороняється; прописані форми дискримінації); Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України»[9] (встановлено кримінальну відповідальність за порушення у державному секторі та корупцію в приватному секторі; кримінальними злочинами визначено пропозицію та обіцянку хабара; передбачено адміністративну відповідальність за надання недостовірних даних у деклараціях; запроваджено зовнішній контроль за достовірністю даних у деклараціях щодо майна, доходів та витрат тощо).

Комісія ЄС, беручи до уваги ухвалення Україною всіх законів, 24 травня 2014 р. рекомендувала перейти до другої (імплементаційної) фази. 23 червня 2014 р. у Люксембурзі під час засідання Ради ЄС на рівні міністрів закордонних справ було ухвалено рішення про перехід України до виконання другої фази Плану дій з лібералізації візового режиму. Зокрема, Радою ЄС було відзначено, що Україна виконала всі умови та показники, встановлені в рамках першого етапу Плану дій щодо лібералізації візового режиму, та ухвалено рішення розпочати оцінку виконання показників, встановлених в рамках другого етапу, успішне виконання якого дозволить громадянам України отримати безвізовий режим з ЄС.

---

[7] Указ Президента України «Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України Європейським Союзом візового режиму для України» від 22 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494/2011

[8] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації». [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1263–18

[9] Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/224–18

17 липня 2014 р. Європарламентом ухвалено резолюцію 2014/2717(RSP) щодо ситуації в Україні[10]. У п. 30 документу інституцією Євросоюзу позитивно відзначено перехід України до другої фази Плану дій щодо лібералізації візового режиму та запропоновано ввести в дію необхідні законодавчі, політичні та інституційні рамки щодо візового режиму (п. 30). До того ж у резолюції зазначено, що кінцевою метою є запровадження безвізового режиму з Україною. Першим кроком для досягнення цієї мети є намір Європарламенту ввести на тимчасовій основі спрощені та дешеві процедури щодо видачі віз громадянам України на рівні Європейського Союзу та держав-членів ЄС зокрема.

Дієвим та водночас ефективним правовим інструментом щодо запровадження безвізового режиму для громадян України є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони (далі — УА)[11], підписана 27 червня 2014 р. у м. Брюсселі. Так, правовою основою УА є три ключові статті Лісабонських договорів про Європейський союз (ЄС) та функціонування Європейського Союзу (ДФЄС): ст. 217 ДФЄС, що виділяє окремий тип угоди про асоціацію та ст. 218 ДФЄС, яка встановлює загальну процедуру укладання міжнародних угод[12].

Преамбула УА визнає Україну європейською країною, яка має спільну історію та спільні цінності з державами-членами Союзу. Це положення є важливим тому, що відкриває для України можливість приєднатися до Євросоюзу в майбутньому, оскільки членом Союзу може стати будь-яка європейська країна, яка поважає цінності (такі як повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини тощо), зазначені у ст. 2 ДЄС, і зобов'язується втілювати їх у життя. Відповідно принцип поваги до прав людини та основоположних свобод поряд із принципом верховенства права втілені в преамбулі та ст. 14 Угоди про асоціацію в рамках розділу III «Юстиція, свобода, безпека»[13]. У межах зазначеного розділу йдеться насамперед про правове регулювання свободи пересування громадян України територією держав-членів ЄС, співробітництво у сфері міграції, притулку, управління кордонами; захисті персональних даних; мобільності працівників; поводженні з працівниками тощо.

---

[10] European Parliament resolution of 17 July 2014 on Ukraine (2014/2717(RSP). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2014–0009&format=XML&language=EN

[11] Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://glavcom.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf

[12] Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML.

[13] Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://glavcom.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf

Відповідно до ст. 19 документу, рух осіб між ЄС та Україною має регулюватися чинними угодами про реадмісію 2007 р., спрощення видачі віз 2007 р., а також шляхом поступового запровадження для громадян України безвізового режиму, визначеного в Плані дій щодо лібералізації візового режиму 2010 р. У свою чергу, запровадження Євросоюзом безвізового режиму для України надасть можливість громадянам України пересуватися територією держав-членів ЄС, використовуючи при цьому переваги свободи пересування територією останніх як громадян третьої країни.

Щодо сфери, охопленої поняттям безпека, УА передбачає реалізацію співпраці сторін в рамках міжнародних конвенцій та шляхом запровадження відповідних стандартів ЄС. До цієї сфери належить боротьба з відмиванням грошей, протидія незаконному обігу наркотиків, боротьба зі злочинністю, корупцією та тероризмом.

Перед Україною стоїть завдання розвивати систему захисту персональних даних на основі ратифікації Конвенції Ради Європи 1981 р. «Про захист персональних даних» і додаткового протоколу до неї та їх імплементації, що є умовою для укладення угод між Україною та Європолом і Євроюстом разом з обміном оперативною інформацією. За допомогою ЄС Україна має розвивати законодавство та інституційну структуру у сфері регулювання міграції з метою запобігання нелегальній міграції та торгівлі людьми. Україна також має практично імплементувати Конвенцію ООН «Про статус біженців» 1951 р. і відповідного Протоколу 1967 р., Конвенцію ООН проти транснаціональної злочинності 2000 р., розробляти умови, для запровадження в довгостроковій перспективі безвізового режиму між Україною та ЄС, як домовлено під час Паризького Саміту Україна — ЄС у вересні 2008 р. Для цього треба приділити увагу таким питанням, як: безпека документів, нелегальна міграція, включаючи реадмісію, громадський порядок і безпека та зовнішні зносини. Держави-члени ЄС мають використовувати можливості, які існують в рамках *acquis* Союзу, для зменшення чи скасування візових зборів для фізичних осіб. Також важливим є розробка, впровадження та удосконалення стратегії, правової бази та процедури інтегрованого управління кордонами, зокрема й підтримку з боку ЄС. За технічної підтримки ЄС має бути продовжений процес демаркації кордонів України відповідно до міжнародних стандартів. Планується посилити співробітництво в рамках наявних робочих домовленостей між Державною прикордонною службою України та Фронтекс, включаючианаліз та управління ризиком.

Правова співпраця у сфері юстиції передбачає також співпрацю судів у цивільних і кримінальних справах (ст. 24).

До розділу ІІІ включені також положення про статус працівників-громадян України в ЄС (ст. 17). Тим самим підкреслюється, що на працівників з України не поширюється повною мірою свобода руху осіб у межах ЄС. Україна має регулювати питання допуску до праці для своїх громадян на ринку ЄС на основі двосторонніх міжнародних договорів з кожною державою-членом Со-

юзу (ст. 18). Водночас УА передбачає, що ставлення до громадян України, які на законних підставах працюють на території Союзу, має виключати дискримінацію на основі національної приналежності відносно умов праці, заробітної плати чи звільнення порівняно з громадянами ЄС. Зі свого боку, Україна має надати такий самий статус громадянам Союзу.

Варто підкреслити, що положення про умови праці стосуються тільки громадян України або країн-членів Євросоюзу, які працюють на території іншої сторони Угоди на законних засадах. В УА зовсім не йдеться про свободу пересування робітників. Жодне з її положень не може тлумачитися таким чином, що воно нібито надає право громадянам держав-членів чи України в'їздити або перебувати на території іншої сторони з метою працевлаштування, а компаніям сторін чи їх філіалам використовувати працю громадян іншої сторони на постійній основі або на умовах укладання тимчасових контрактів на працевлаштування.

Рада Асоціації шляхом ухвалення відповідних актів може передбачити для працівників з України більш сприятливі умови перебування на території Союзу, зокрема з допуском до професійної підготовки.

Питання соціального забезпечення чи виплати пенсій або інших видів допомоги без внесків в УА не згадується. Імовірно, вони повинні регулюватися міжнародними договорами та викладатися в такій редакції, яка виключає будь-яку пряму дію положень права ЄС завдяки чіткому посиланню на підготовку в подальшому окремих договорів, що будуть гарантувати ці права. Таке формулювання виключає можливість робітникам-мігрантам з України посилатися на положення права Євросоюзу стосовно певних соціальних виплат поза відрахуваннями на заробітну платню. На відміну від УА, положення Європейських угод (ст. 38) та Рішення Ради асоціації ЄС із Туреччиною включають норми, які передбачають координацію систем соціального забезпечення сторін для тих громадян асоційованих країн, хто працює в країнах-членах Євросоюзу на законних підставах.

Окрім УА та двосторонніх договорів між державами-членами та Україною, у ЄС ухвалені документи, які визначають статус працівників з третіх країн на території Союзу в цілому. Серед актів інститутів ЄС, що передбачають поширення свобод внутрішнього ринку ЄС на треті країни, особливе значення має Директива Ради 2003/109 щодо умов в'їзду та проживання громадян третіх країн з метою працевлаштування[14], а також заснування та здійснення економічної діяльності, яка набрала чинності 01 січня 2004 р.

Директива ухвалена з метою реалізації імміграційної політики Євросоюзу на засадах ст. 78.3 ДФЄС і спрямована на гармонізацію законодавства дер-

[14] Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, 23.1.2004 // Official Journal of the European Communities, No L 16/44. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:016:0044:0053:en:pdf

жав-членів, яке визначає умови перебування громадян третіх країн на території країн Євросоюзу. У директиві затверджені поняття, критерії та процедури, що встановлюють загальні правові рамки для самостійного вибору державами-членами форм їх реалізації (п. 1, 3, 4).

У директиві підкреслюється, що наріжним каменем імміграційної політики Євросоюзу є регулювання питань в'їзду для громадян третіх країн з метою працевлаштування та здійснення економічної діяльності в ЄС. При цьому йдеться про заохочення в'їзду до Євросоюзу насамперед кваліфікованих працівників з третіх країн для працевлаштування в певних секторах економіки, де їх не вистачає, якщо робочі вакансії не можуть бути заповнені за рахунок громадян держав-членів.

Передбачено, що положення директиви не застосовуються в разі існування двосторонніх або багатосторонніх договорів між співтовариством, співтовариством та однією чи кількома державами-членами, з одного боку, та третьою країною — з іншого, або між однією чи кількома державами-членами, з одного боку, та третьою країною — з іншого, якщо такі договори встановлюють більш сприятливі умови для громадян третьої країни (ст. 3).

Серед актів інститутів ЄС, що визначають правові рамки поширення свободи пересування осіб на громадян третіх країн, треба відзначити Резолюцію Ради 1996 р. щодо статусу громадян третіх країн, які на довгостроковій основі перебувають на території держави-члена Євросоюзу[15].

Резолюція стосується громадян третіх країн, які на законних підставах перебувають на території держав-членів Євросоюзу не менш ніж 10 років (р. III). На таких громадян та членів їхніх сімей поширюється національний режим стосовно умов праці, участі в профспілках, політики щодо забезпечення житлом, участі в системі соціального забезпечення, надання швидкої медичної допомоги, обов'язкового навчання (р. V). Їм також надана можливість отримувати дозволи від держав-членів на здійснення діяльності, що приносить дохід (р. VII). Проте в разі звернення за дозволом на проживання держави-члени можуть від них вимагати підтвердження наявності достатніх засобів для існування, особливо щодо медичного страхування та умов для здійснення своєї діяльності (р. IV).

Таким чином, на Україну можуть поширюватися основні свободи спільного ринку ЄС разом зі свободою руху осіб. Межі таких свобод визначають положення Угоди про асоціацію, а також укладені з метою її імплементації угоди та акти органів асоціації. Проте в рамках своєї співпраці з ЄС Україна має враховувати положення Шенгенської угоди.

---

[15] **Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States** of 18. 03.1996 // Official Journal of the European Communities, No C 080. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0318%2802%29:EN:HTML

2.1.5. Міжнародно-правове регулювання вільної торгівлі України з країнами ЄАВТ та інші зони вільної торгівлі в зовнішньоекономічній практиці України

Лібералізація торгівлі як невіддільна складова частина розвитку світової економіки має два основні виміри — глобальний (Світова організація торгівлі) та регіональний[1]. Входження в умови глобалізованого економічного розвитку відбувається відповідно до стадій економічної інтеграції.

В теорії економічної інтеграції відомою є теорія Б. Балласси[2], відповідно до якої розвиток інтеграції проходить п'ять стадій: зона вільної торгівлі (ЗВТ), митний союз, спільний ринок, економічний союз й повна економічна інтеграція. ЗВТ потребують меншої координації зовнішньоекономічної політики, зберігають незалежність країн у формуванні митної політики щодо третіх країн, дають можливість розвести питання членства у межах митних союзів, спільних ринків, економічних союзів та розвитку простих форм міжнародної інтеграції. Зони вільної торгівлі сконцентровані на питаннях доступу до стратегічних ринків, тому часто тут не обов'язкова географічна близькість партнерів. На відміну від складніших форм міжнародної інтеграції, які передбачають, у принципі, наявність спільних кордонів[3].

Для України безумовним є реагування на вимоги сучасного глобалізованого світу із розвиненими торговими зв'язками. Тому для України найпривабливішим на початковому етапі інтеграції є застосування одного із способів формування інтеграційних процесів, яким є заснування зон вільної торгівлі.

Навіть до вступу до Світової організації торгівлі (СОТ) (що за своєю суттю є відправною точкою для започаткування преференційних умов відносин держави з торговельними партнерами) Україна мала досвід створення зон вільної торгівлі. Так, в 1994 році, Україна (як й інші країни пострадянського простору) підписала Угоду про створення зони вільної торгівлі між державами Співдружності Незалежних Держав («зона вільної торгівлі СНД»). Однак, доля даного договору залежала від його ратифікації всіма державами-учасницями,

---

[1] Перелигін Є. Правове регулювання економічної інтеграції в контексті укладення Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом // Європейське право. — 2012. — №2–4. — С. 14–23.

[2] Костюченко Я.М. Теоретичні засади правового регулювання європейської економічної інтеграції // Європейське право. — 2012. — №2–4. — С. 48–53.

[3] Шнирков О.І. Зони вільної торгівлі в світовій економіці /О.Шнирков // Дзеркало тижня. — № 8 (637) 3 — 7 березня 2007.

Смирнова, Ксенія Володимирівна — доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

Росія його так і не ратифікувала. І тільки в 2011 році був підписаний новий договір про зону вільної торгівлі з країнами СНД, про який буде йтися далі.

Крім цього, Україна має успішний досвід реалізації угод про зони вільної торгівлі з балтійськими державами (дія яких була припинена у зв'язку зі вступом цих держав до ЄС), а також з Молдовою і ГУАМ. Ще в 2001 році Україна підписала (і в тому ж році ратифікувала) Угоду про вільну торгівлю з Македонією[4]. Дана зона вільної торгівлі характеризувалася вузьким колом дії, вона поширювалася лише на «промислові товари», тобто мала обмежену сферу предметної дії на певні товари та мала на меті встановити певні поступки у торгівлі сільськогосподарськими товарами.

Вступ України до СОТ відкрив можливості укладати преференційні угоди з розвинутими країнами та інтеграційними міжнародними організаціями. Тим більше, що сучасний світ характеризується «мережами» зон вільної торгівлі й активізацією процесів лібералізації в торгівлі[5].

При цьому характерним є включення еволюційних положень про заснування зони вільної торгівлі навіть до первісного рамкового договору між Україною та ЄС. Статтею 4 Угоди про партнерство та співробітництво, укладеної між Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами та Україною 1994 року, було передбачено положення про початок переговорів про створення ЗВТ між сторонами після вступу України до СОТ. У 2008 році розпочалися такі переговори, і триває процес узгодження текстів угоди між сторонами.

Першою преференційною угодою після вступу України до СОТ є Угода про вільну торгівлю між Україною та державами Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ, European Free Trade Association — EFTA), що була підписана 24 червня 2010 року у м. Рейк'явік. До підписання даної угоди між сторонами була укладена Декларація між країнами ЄАВТ та Україною про співробітництво (19 червня 2000 року).

Характерним для самої організації ЄАВТ є те, що ЗВТ між країнами-учасницями та третіми країнами не передбачає інтеграції з іншими структурами або переходу до розвиненіших форм інтеграції. При чому, як свідчить практика така модель самостійно може інтегруватися в наступні рівні. Прикладом цього слугує Угода про створення Європейського економічного простору (ЄЕП) між ЄС, його державами-членами та країнами ЄАВТ, яка була підписана у травні 1992 року. Євросоюз та ЄАВТ залишаються формально юридично різними міжнародними організаціями, але фактично в економічній сфері країни ЄАВТ залучені до внутрішнього ринку Євросоюзу із вільним рухом това-

---

[4] Закон України «Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Республікою Македонія та Україною» від 05.07.2001 року № 2599-III // Офіційний вісник України. — 2001.- № 31. -С. 52.

[5] Зони вільної торгівлі на початку XXI століття. : монографія / О.І.Шнирков, А.С.Філіпенко, А.П.Румянцев та ін. ; за ред. О. І. Шниркова, В. І. Муравйова. — К. : Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2013. — 399 с.

рів, осіб, послуг, капіталів й платежів. Однак при цьому не йдеться про скасування контролю на кордонах та заснування митного союзу.

Угода про вільну торгівлю між Україною та країнами ЄАВТ була ратифікована Верховною Радою України в грудні 2011 року[6]. Стортинг Норвегії ратифікував угоду також наприкінці 2011 року. Після тривалих процедур набуття її чинності Угода вступила в силу з 1 червня 2012 року. Одночасно із набуттям чинності угодою про ЗВТ набувають юридичної сили ще три угоди, підписані на двосторонній основі з державами-членами (з Ісландією, Норвегією та Швейцарією) про торгівлю сільськогосподарськими товарами. В Угоді про ЗВТ відзначений безпосередній зв'язок між чинністю всіх цих чотирьох договорів. Ці угоди становлять частину юридичних документів, які є підставою для створення зони вільної торгівлі між державами ЄАВТ і Україною (п.4 ст.10.8 Угоди).

Відповідно до статті 1.1. Угоди передбачається заснування зони вільної торгівлі між Україною та країнами ЄАВТ з метою лібералізації торгівлі товарами, послугами, ліквідації бар'єрів в торгівлі, лібералізації ринків державних закупівель, сприяння конкуренції в економічних відносинах між сторонами, залучення інвестицій, сприяння розвиткові та розширенню світової торгівлі шляхом усунення бар'єрів у торгівлі та інвестуванні.

У зв'язку з тим, що між Швейцарією та Ліхтенштейном заснований митний союз угодою від 29 березня 1923 року, інтереси Ліхтенштейну представляє Швейцарія в питаннях, пов'язаних із угодою про ЗВТ з Україною. Іншими словами, між Швейцарією та Ліхтенштейном діє єдиний митний тариф по відношенню до третіх країн, й до України зокрема.

Територіальні межі застосування Угоди охоплюють всі території держав-учасниць, на які розповсюджується їх суверенітет і юрисдикція відповідно до міжнародного права. Єдиним винятком є норвезька територія Свальбард, де застосовується угода тільки щодо торгівлі товарами.

Угодою передбачені особливі правила визначення походження товарів (ст.2.2), що в цілому відображає аналогічні правила, застосовані в Стокгольмській угоді про заснування ЄАВТ. Важливо окремо виділити, що в протоколі до Угоди з Україною окремо зазначено, що товарами, що походять із держав ЄАВТ, є продукти, що походять з Європейського економічного простору, відповідно до визначення Протоколу 4 до Угоди про створення Європейського економічного простору.

Однак дана категорія товарів буде застосовуватись у ЗВТ між ЄАВТ та Україною лише за умови, якщо угода про вільну торгівлю між Україною, з од-

---

[6] Закон України «Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Україною та державами ЄАВТ, Угоди про сільське господарство між Україною та Королівством Норвегія, Угоди про сільське господарство між Україною та Ісландією та Угоди про сільське господарство між Україною та Швейцарською Конфедерацією» від 07.12.2011 № 4091-VI // Офіційний вісник України. — 13.01.2012. — № 1. — С. 9.

ного боку, та Європейським Союзом, з іншого боку, міститиме правила визначення походження, ідентичні тим, що містяться в цьому Протоколі. Таким чином, за відсутності угоди з Євросоюзом товари, що походять з країн ЄЕП, виключені із умов вільної торгівлі. Саме це застереження щодо сфери предметної дії зони вільної торгівлі унеможливлює доступ до ринків країн Європейського Союзу за відсутності набуття чинності угоди про асоціацію, основу якої складає «поглиблена» зона вільної торгівлі.

З метою контролю за виконанням правил походження товарів між сторонами створюється Підкомітет з правил визначення походження, митних процедур та сприяння торгівлі (ст.2.11), мандат якого визначено в окремому Додатку VI до Угоди.

Відповідно до Угоди після набрання нею чинності між сторонами скасовуються всі мита та еквівалентні миту податки і збори на імпорт товарів, які походять з держав ЄАВТ або України (ст. 2.3 Угоди), а також вводиться заборона введення в дію нових мит та еквівалентних миту податків і зборів на імпорт. Однак із цього загального правила ЗВТ є виключення, які містяться в додатку IV. Даний додаток містить детальний перелік товарів та встановлені графіки перехідного періоду зниження рівня мита, який охоплюватиме в середньому 10 років. Аналогічне правило розповсюджується й на мита та еквівалентні миту податки і збори на експорт товарів (ст. 2.4). В Угоді міститься посилання на зобов'язання України щодо поступового скорочення таких мит, передбачені в рамках СОТ. Також передбачено, що якщо Україна знизить або скасує мита та еквівалентні миту податки та збори на експорт товарів до Європейського Союзу, Україна зобов'язана надати державам ЄАВТ не менш сприятливий режим.

В Угоді міститься посилання на ст. XI ГАТТ 1994, відповідно до якої сторони користуються правами та обов'язками стосовно обмеження експорту й імпорту (ст. 2.6). Таким чином додаткові обмеження експорту та імпорту не передбачені.

Окремо в Угоді зазначені можливості та конкретні форми двосторонніх захисних заходів, які можуть вживатися у випадках завдання або загрози завданням серйозної шкоди галузі внутрішнього виробництва аналогічної продукції або продукції, що безпосередньо конкурує з імпортованою на території Сторони-імпортера. Так, згідно ст. 2.16 Угоди двосторонні захисні заходи можуть полягати у призупиненні подальшого скорочення будь-якої ставки митного збору, передбаченого цією Угодою для певного виду продукції, або підвищені ставки мита на певний вид продукції. При чому такі захисні заходи можуть вживатися на строк, що не перевищує одного року, а за виняткових умов після розгляду Спільним комітетом заходи можуть бути вжиті на максимальний загальний строк, який не перевищує три роки. Сторонам також надається можливість вживати тимчасові захисні заходи на строк не більше 200 днів.

Стосовно правового регулювання субсидій та компенсаційних заходів в Угоді міститься посилання на статті VI і XVI ГАТТ 1994 й Угоду СОТ із суб-

сидій та компенсаційних заходів. Такі правила застосовуються з виключенням введенням в дію особливої процедури розслідування для визначення існування, рівня та ефекту будь-якої підозрілої субсидії в Україні або у державі ЄАВТ, яка передбачена ст. 2.13 Угоди. Сторона, що має намір розпочати розслідування, повинна письмово повідомити Сторону, товари якої є предметом розслідування, і надати 60-денний період для пошуку взаємно прийнятного рішення. Також передбачено проведення консультацій на вимогу однієї із сторін, які повинні проводитися в рамках Спільного комітету не пізніше як за 30 днів з дати отримання такого повідомлення.

Угода також передбачає взаємне незастосування антидемпінгових заходів (ст. 2.14. Угоди). При чому після п'яти років з дати набрання чинності даною Угодою сторони можуть здійснювати огляд виконання незастосування таких заходів в рамках Спільного комітету.

На відміну від Стокгольмської угоди, що засновує ЗВТ між країнами ЄАВТ, в Угоді про ЗВТ з Україною відсутні спеціальні норми щодо взаємного визнання сертифікатів, дозволів, маркувань відповідності й форм декларування виробником про відповідність, що спрощує торгівлю товарами. На противагу, ст. 15 Стокгольмської угоди чітко вводить принцип взаємного визнання оцінки відповідності.

Окрім зазначених положень щодо торгівлі товарами Угода включає в ЗВТ також й торгівлю послугами, що в основному регулюється введеними даною угодою статтями ГАТС. У зв'язку з цим Угодою запроваджено національний режим (ст. 3.6), а також режим найбільшого сприяння із відповідним Списком виключень (ст. 3.4). Про запровадження принципу взаємного визнання сертифікатів, дипломів та інших документів, пов'язаних із торгівлею послугами, також чітко не йдеться в Угоді з Україною. Стаття 3.9 Угоди вказує те, що таке визнання може здійснюватися на підставі угоди або домовленості з цією іншою Стороною, або надаватися незалежно. Національний режим, а також режим найбільшого сприяння для певних винятків передбачений і для інвестицій (ст. 4.4 та 4.5 відповідно).

Для фізичних осіб, які є постачальниками послуг Сторони, і фізичних осіб Сторони, які найняті постачальником послуги Сторони для надання послуги запроваджується вільне переміщення, що не поширюється на фізичних осіб, які намагаються отримати доступ на ринок праці Сторони, а також не повинне застосовуватися до заходів стосовно громадянства, місця проживання чи працевлаштування на постійній основі (ст. 3.10 Угоди). Даний принцип вільного переміщення значно відрізняється від аналогічного принципу, запровадженого в рамках ЄАВТ між Швейцарією та Ліхтенштейном (ст.15 Стокгольмської угоди поширює принцип вільного переміщення осіб на в'їзд, проживання, доступ до зайнятості в якості робітника за наймом, реєстрацію в якості особи вільної професії, включаючи в'їзд та проживання в державі особам без мети проведення економічної діяльності в приймаючій державі).

Натомість Угодою передбачена можливість лібералізації умов переміщення фізичних осіб між сторонами тільки щодо в'їзду, проживання та працевлаштування фізичних осіб для здійснення діяльності, пов'язаної з управлінням, обслуговуванням, користуванням, володінням, поширенням або розміщенням інвестицій, у тому числі надання консультацій або основних технічних робіт (ст. 4.7. Угоди). Сторони відповідно до свого законодавства дозволяють інвесторам іншої Сторони, які мають інвестиції на їхніх територіях та підприємствам з інвестиціями таких інвесторів наймати будь-яку особу на вибір інвестора або підприємства з інвестиціями такого інвестора, незважаючи на її національну належність і громадянство за умови, що ця особа має дозвіл на в'їзд, перебування та працевлаштування на території іншої Сторони і таке працевлаштування відповідає умовам та строку дії дозволу, що був наданий цій особі. Такий режим може поширюватися на чоловіка або дружину та неповнолітніх дітей особи, якій надано дозвіл на тимчасовий в'їзд, перебування або працевлаштування.

Для подальшої лібералізації торгівлі послугами між сторонами (Україною та країнами ЄАВТ), а особливо усунення практично всієї залишкової дискримінації у десятирічний період, держави взяли на себе зобов'язання переглядати свої графіки специфічних зобов'язань і свої списки винятків з режиму найбільшого сприяння принаймні раз на два роки або частіше, якщо це погоджено, беручи до уваги особливо будь-яку самостійну лібералізацію та роботу, що ведеться за сприяння СОТ. Перший такий перегляд повинен відбутися не пізніше як через три роки після набрання чинності цією Угодою.

Окремі положення Угоди з Україною регулюють питання правового регулювання захисту інтелектуальної власності (ст.5), державних закупівель (ст. 6.1–6.13). Окремої уваги заслуговують положення щодо правил конкуренції, що стосуються компаній. Так, в ст.7 Угоди міститься перелік можливої практики компаній, що є несумісною з належним функціонуванням ЗВТ, включаючи антиконкурентні угоди та зловживання домінуючим становищем. Однак, визначено, що такі положення не повинні тлумачитись як такі, що створюють будь-які прямі зобов'язання для підприємств. Варто відзначити, що положення щодо захисту конкуренції з цілому є гармонізованими із положенням права Європейського Союзу, тобто фактично відтворюють ст.101–109 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Угодою між Україною та країнами ЄАВТ передбачений режим доступу до судових та інших інстанцій (ст. 4.6). Кожна Сторона на своїй території надаватиме інвесторам іншої Сторони режим не менш сприятливий, ніж той, який вона надає власним інвесторам або інвесторам країни, яка не є стороною цієї Угоди, стосовно юрисдикції її судів, а також її адміністративних трибуналів та судових установ, як стосовно подання позовів, так і для захисту прав інвесторів.

В рамках Угоди про ЗВТ між країнами ЄАВТ та Україною створений власний інституційний механізм, представлений Спільним комітетом (ст. 8 Угоди),

що наділений повноваженнями наглядати за процесом імплементації даної Угоди, слідкувати за виконанням сторонами своїх зобов'язань, вирішувати суперечки, які виникають з тлумачення та застосування даної Угоди. Він приймає рішення та рекомендації на консенсусній основі, а також наділений правом вносити зміни до додатків та протоколів (ст. 8 п.7), хоча зміни до Угоди потребують вираження згоди шляхом їх ратифікації, прийняття або приєднання відповідно до внутрішніх конституційних процедур (ст. 10.5). Іншими словами, Спільний комітет має право розширювати або звужувати сферу дії зони вільної торгівлі.

Таким чином, Угода про ЗВТ між Україною та країнами ЄАВТ засновує зону вільної торгівлі, включаючи торгівлю товарами (промислові та сільськогосподарські товари, рибу та інші морські продукти), торгівлю послугами, охоплюючи сферу інвестицій, захисту інтелектуальної власності, державних закупівель та сферу конкуренції. Після набуття чинності Угодою промислові товари, що походять з України отримують безмитний режим доступу до ринок країн ЄАВТ (глава 2 Угоди). На більшість таких товарів, що походять з країн ЄАВТ та імпортуються в Україну, буде встановлено нульову ставку ввізного мита, хоча для деяких категорій товарів буде встановлено перехідний період в цілому до 10 років, як передбачено в Додатках III та IV до Угоди.

Однією з цілей ЗВТ між країнами ЄАВТ та Україною є сприяння взаємній торгівлі. Угодою встановлені зобов'язання сторін щодо спрощення процедур торгівлі товарами і пов'язаними послугами, стимулювання багатостороннього співробітництва з метою посилення участі сторін у розвитку і впровадженні міжнародних правил поведінки та рекомендацій стосовно сприяння торгівлі, а також співпраці у сфері сприяння торгівлі в межах Спільного комітету, створеного на основі Угоди.

Варто відзначити, що ЄАВТ оперує свою діяльність паралельно з Європейським Союзом. Зміст зон вільної торгівлі цих економічних блоків зі своїми торговельними партнерами, з якими формуються регіональні торговельні угоди, будується на всеохопному покритті, включаючи не лише торгівлю товарами, що характерно для формату простої зони вільної торгівлі, але й посилену лібералізацію в секторі послуг, в інвестиційній площині, захисті прав інтелектуальної власності тощо.

Отже, із заснуванням зони вільної торгівлі між Україною та країнами ЄАВТ, які діють за правилами внутрішнього ринку Євросоюзу відповідно до угоди про заснування ЄЕП, фактично Україна почала співпрацювати за правилами самого внутрішнього ринку Євросоюзу. Однак жорсткий контроль за дотриманням правил походження товарів унеможливлює доступ до ринку Європейського Союзу у зв'язку з тим, що в самій Угоді зроблено застереження щодо того, що товари, які походять з країн ЄЕП, виключені із умов вільної торгівлі, якщо відповідна умова не міститься з угоді про вільну торгівлю між Україною та Євросоюзом. Фактично створена ЗВТ між країнами ЄАВТ та Україною є значно вужчою у порівнянні із ЗВТ в рамках країн ЄАВТ.

Варто наголосити, що ЗВТ із країнами ЄАВТ за своєю суттю є першою сходинкою у наближенні України до процесів інтеграції з ЄС. Аналізуючи угоду з країнами ЄАВТ, слід відзначити, що її положення є віддзеркаленням положень норм права ЄС, оскільки через механізм ЄЕП застосовується acquis ЄС до країн ЄАВТ (фактично Угода про ЄЕП відтворює частину положень установчих договорів ЄС[7]). При цьому Угода також містить певні відсилання до установчих договорів та інших актів вторинного права ЄС, як такого, що має бути імплементоване в національному законодавстві України.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України в перший рік дії Угоди з країнами ЄАВТ зростання імпорту з цих країн до України склало 9,3%.

Опосередкований правовий зв'язок наявний тут і з Угодою про асоціацію з ЄС, яка була підписана державами-членами ЄС та Україною 27 червня 2014 року. Варто згадати, що однією з перших оцінок можливої ЗВТ між Україною та ЄС була робота, виконана ще в 1999 році (P. Brenton)[8]. Вона показувала, що наслідки для економіки України в цілому будуть позитивними. На замовлення Європейської Комісії цю роботу переглянули 2006 року експерти Центру європейських політичних досліджень (CEPS), Інституту світової економіки (IfW) і Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД). Результатами їхнього аналізу була рекомендація щодо співробітництва між Україною та ЄС у формі поглибленої зони вільної торгівлі(або «ЗВТ+») з особливим акцентом на співробітництві не в тарифній, а в регуляторній сфері. Варто наголосити, що у дослідженні О. Шепотило (2013)[9] прогнозується, що після створення ЗВТ з ЄС Україна зможе збільшити свій експорт до всіх країн на 36%.

Як уже зазначалося вище, станом на липень 2014 р. крім країн ЄАВТ Україна має чинну угоду про вільну торгівлю з країнами СНД. Так, Договір про зону вільної торгівлі в рамках СНД набув чинності 20 вересня 2012 року[10]. Даний Договір наряду із заснуванням зони вільної торгівлі (ст. 2), із положеннями про відміну кількісних обмежень в торгівлі (ст.3) та щодо надання національного режиму в торгівлі (ст. 5), встановлюють правила лише для прозорості надання державної допомоги підприємствам. Зона вільної торгівлі в межах СНД за своїм змістом є простою зоною вільної торгівлі.

---

[7] Березовська І. Правові механізми інтеграції в рамках Європейського економічного простору: досвід для України // Право України. — 2011. — №8.- С. 236–244.

[8] Brenton, P.. Study on the Economic Feasibility, General Economic Impact and Implications of a Free Trade Agreement between the European Union and Ukraine according to the Partnership and Cooperation Agreement — 1999.

[9] Shepotylo, O. Export Potential, Uncertainty, and Regional Integration: Choice of Trade Policy for Ukraine. Uncertainty, and Regional Integration: Choice of Trade Policy for Ukraine (July 2, 2013).

[10] Закон України «Про ратифікацію Договору про зону вільної торгівлі» від 30.07.2012 р. № 5193-VI // Офіційний вісник України. — 23.08.2012. — № 62. — С.72.

ЗВТ СНД містить у собі лише шаблонну умову звільнення від експортних й імпортних тарифів на торговельні товари, скасування ліцензій та квот на торговельні товари між сторонами. Проте в додатках даної угоди можна побачити, що залишається не обмежений часом перехресний тарифний та кількісний захист найчутливіших секторів взаємної торгівлі в межах СНД.

Натомість у рамках угод з ЄАВТ та ЄС сторони обумовлюють в часі застосування тимчасових позицій захисту з графіком усунення обмежень.

При реалізації Україною угоди з країнами СНД існуватиме приналежність до євразійського географічного регіону, і тут, можливо, матиме місце преференційна торговельна лібералізація в регіоні, яка не ставить в обов'язок виконання положень СОТ щодо третіх країн СОТ, оскільки частина країн СНД не є членами організації і не відомо чи стануть взагалі[11].

Варто зазначити, що участь України у регіональних торговельних угодах має відповідати всім вимогам і положенням СОТ, що об'єктивно ускладнює інтеграційні процеси в рамках зони вільної торгівлі СНД за участю держав, які не є членами СОТ. Якщо Україна й надалі буде членом СОТ, а її партнери по ЗВТ СНД — ні, то в разі її спроби сумістити два набори правил одночасно, це неминуче призведе до серйозних торговельно-інвестиційних порушень та інституційно-правових суперечностей[12].

Ще одна угода про вільну торгівлю була підписана 18 листопада 2011 року — Угода про вільну торгівлю між Україною та Чорногорією[13]. Дана Угода відрізняється від ЗВТ з країнами ЄАВТ тим, що вона поширюється на більшу кількість товарів з Гармонізованої системи опису та кодування товарів, зокрема сільськогосподарські товари. Крім того, ЗВТ передбачає також торгівлю послугами (ст. 25–33), яким надається режим найбільшого сприяння. Угодою передбачений механізм застосування платформи СОТ з метою урегулювання спорів між сторонами за умови обов'язкового попередження іншої сторони (ст. 45). Добровільними механізмами вирішення суперечок визначені посередництво, примирення та медіація, також передбачена процедура проведення консультацій (ст. 47). В рамках угоди створюється інституційний механізм, який є набагато простішим у порівнянні з іншими ЗВТ та представлений українсько-чорногорським Комітетом з питань вільної торгівлі з метою забезпечення повного й ефективного впровадження положень цієї Угоди. Серед ключових завдань Комітету слід виділити функцію нагляду та контролю за станом виконання цієї

[11] Кончин В.І., Ложачевська А.С. Зони вільної торгівлі та мультигравітаційна регіональна торговельна модель України: перспективи розвитку // Стратегія розвитку України. Науковий журнал. — № 2, 2012. — с.85–106

[12] Кончин В.І. Регіональні торговельні угоди та Україна: виклик відповідності положенням СОТ// Проблеми підвищення ефективності інфраструктури. — Збірник наукових праць: Випуск 20. — К.: НАУ, 2008. –С.265–280.

[13] Закон України «Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Урядом України та Урядом Чорногорії» від 16.10.2012 р. № 5445-VI // Офіційний вісник України. — 19.11.2012. — №86. — С. 45.

Угоди inter alia шляхом всеохопного огляду застосування положень цієї Угоди з належною увагою до будь-яких специфічних оглядів, що містяться у цій Угоді. За своєю суттю угода про ЗВТ з Чорногорією є простою моделлю вільної торгівлі й не передбачає особливих режимів торгівлі та регуляторного середовища. Навіть питання дотримання конкурентного середовища в угоду не вміщені взагалі.

Отже, в основі сучасного стану виходу України як потужного конкурентоспроможного суб'єкта міжнародних ринків лежать чітко сформульовані та врегульовані зони вільної торгівлі. Формування зон вільної торгівлі є найстабільнішим тривалим процесом у разі відмови від переходу до найвищих рівнів економічної інтеграції. З метою збільшення обсягу взаємного торгового обміну, зміцнення економічного співробітництва і враховуючи спільне прагнення до активної участі в процесі міжнародної економічної інтеграції, Україна підписала Угоду про зону вільної торгівлі з Македонією і Чорногорією. Задля виходу на європейські ринки вже в 2012 році набула чинності угода про вільну торгівлю між Україною та країнами ЄАВТ.

Можна із впевненістю констатувати, що створення зони вільної торгівлі з країнами ЄАВТ для України стало першим кроком в процесі європейської економічної інтеграції. Укладена угода про ЗВТ між Україною та країнами ЄАВТ надає можливість пристосувати українське законодавство до норм внутрішнього ринку Євросоюзу. У цьому зв'язку угода про асоціацію з ЄС, в основі якої лежить ЗВТ, зможе зіграти ключову роль у просуванні України на міжнародних ринках.

Україна наразі проводить переговори стосовно укладення двосторонніх угод про вільну торгівлю або домовилася про їх започаткування з В'єтнамом, Ізраїлем, Канадою, Марокко, Ліваном, Туреччиною, Сербією, Сирією тощо. Також вивчають доцільність укладення угод ЗВТ з МЕРКОСУРом, Сінгапуром тощо.

Створення глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі з Європейським Союзом є потужним рушійним інструментом для прискорення системних внутрішніх реформ в Україні, спрямованих на досягнення норм та стандартів ЄС у різних сферах.

2.1.6. Принцип взаємної вигоди як правова основа інтеграції України до Європейського Союзу

Мотиви вигоди чи користі належать до «вічних» природних причин людської активності, втілюючись у двох протилежних типах поведінки. Перший, спрямований безпосередньо на здобуття особистої вигоди без урахування інтересів інших, невідворотно реалізується через позбавлення чи зменшення вигоди інших. Другий полягає в отриманні вигоди через обмін чи співпрацю, в основі яких діє критерій взаємної вигоди. Перший мотив за своєю суттю є антисоціальним, і хоч він домінує впродовж усієї епохи «експлуатації людини людиною», та відображає незрілість суспільних відносин, які Т. Гоббс визначив як «війну всіх проти всіх». На другому ж мотиві — взаємної вигоди — будується встановлення і підтримка тривалих та стабільних суспільних відносин будь-якого рівня, яким тільки починають керуватися держави на нинішньому етапі.

Європейському праву принцип взаємної вигоди відомий ще з найдавніших часів як загальний принцип права. Як свідчить практика діяльності канцлерських судів Англії, вони приймали судові рішення, застосовуючи такі загальні принципи права: «жодне порушене право не повинно залишатися без захисту», «будь-яка завдана шкода вимагає компенсації», «право вчиняти позов на основі неотримання очікуваних вигод однією зі сторін укладеного договору». Провідну роль англосаксонського права, зокрема і сформульовані в ньому загальні принципи права, у формуванні правових основ сучасного міжнародного економічного порядку відзначають К. Цвайгерт і Х. Кьотц, Д. Карро і П. Жюйр, Дж. Г. Берман та інші.

Ініціатором закріплення принципу взаємної вигоди в міжнародному праві був на початку XX ст. Радянський Союз, що трактував його в широкому значенні — як відступ від рівності юридичної на користь рівності фактичної[1]. Після прийняття Статуту ООН та початку роботи цієї міжнародної організації принцип взаємної вигоди міцно увійшов у міжнародно-правовий вжиток та поступово перетворився на одну з основ міжнародної економічної співпраці держав, що частково реалізувався у ГАТТ 47, а пізніше, повною мірою, — і в Світовій органі-

[1] Мікічурова О. В. Ліга Націй та принцип взаємної вигоди / Ольга Володимирівна Мікічурова // КНУ ім. Т. Г. Шевченка, ІМВ, Актуальні проблеми міжнародних відносин, м. Київ. — 2013. — № 112. — С. 56–64.

Григоров Олександр Миколайович — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к ю н.

Мікічурова Ольга Володимирівна — здобувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

зації торгівлі (СОТ). У практиці міжнародної співпраці його трактували у вузькому значенні, як отримання безпосередніх вигод від співробітництва, та в широкому — як надання преференцій менш розвиненій стороні.

Сьогодні у сфері міжнародних економічних відносин принцип взаємної вигоди є, безперечно, основним і найбільш загальним принципом права, на якому будується вся міжнародна економічна співпраця. Як зазначають Д. Карро і П. Жюйяр, в основу сучасного міжнародного економічного порядку покладено три базові принципи: «свободи торгівлі і платежів», «рівноправності» і «взаємності вигод»[2].

Не є винятком у застосуванні принципу взаємної вигоди і Європейський Союз. Так усі засади права ЄС можна умовно поділити на дві групи: ті, які діють безпосередньо на наднаціональному рівні права, тобто на рівні права ЄС, та ті, що діють щодо національних правових систем[3]. Уточнюючи та розширюючи такий поділ принципів, пропонуємо поділити першу групу на такі підгрупи:

1) загальні принципи права, що походять із природи права ЄС;
2) принципи міжнародного права;
3) принципи захисту основних прав людини.

До *першої* підгрупи можна віднести принципи рівності, солідарності, справедливості та недискримінації.

Серед основних цінностей ЄС, згаданих у ст. 2 Договору про ЄС, зазначаються: рівність, свобода, демократія, плюралізм, недискримінація, справедливість, солідарність. Ст. 3 наголошує на основних завданнях ЄС, якими є сприяння миру, безпеки, стабільному розвитку планети, солідарності та взаємній повазі народів, вільній та справедливій торгівлі, викоріненню бідності та захисту прав людини, зокрема захисту прав дитини, а також обов'язковому дотриманні та розвитку міжнародного права, особливо дотримання принципів Статуту ООН. Ст. 4 знову підкреслює рівність держав-членів ЄС та їх взаємну повагу одна до одної[4].

Підтвердження того, що зазначені принципи є основою права Європейського Союзу, ми знаходимо і в інших договорах про заснування ЄС: у Хартії основних прав ЄС та Договорі про функціонування ЄС, підписаному у складі Лісабонської угоди.

Глава 3 Хартії присвячена рівності та недопущенню дискримінації. У ній зазначається, що дискримінація за будь-якими ознаками є неприпустимою в ЄС, зокрема й дискримінація за ознакою громадянства. Глава 4 цієї ж Хартії

---

[2] Карро Д., Жюйяр П. Международное экономическое право. — М.: Международные отношения, 2001. — 608 с.

[3] Адаптація українського законодавства до Європейських стандартів (принципи права ЄС) / За ред. С. Г. Білорусова. — Х., 2009. — С. 4.

[4] Договір про Європейський Союз 1992 р. [Електронний ресурс] // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029. — 2007.

наголошує на принципах солідарності та справедливості як основи функціонування ЄС[5].

Договір про функціонування ЄС у своїй преамбулі посилається на засади Статуту ООН та визнає за свою мету їх дотримання. У першій та другій частинах Договору принципи рівності, солідарності та недискримінації визнаються базовими для функціонування ЄС[6].

Своєю чергою, вчені, як радянські, так і західні, наголошували на єдності рівності та взаємної вигоди. Зокрема вони вважали, що загальною передумовою взаємовигідної співпраці є рівність сторін[7]. Рівність розглядається як передумова досягнення взаємної вигоди, а взаємна вигода — як конкретне відображення рівності[8].

Принцип солідарності також безпосередньо пов'язаний із засадою взаємної вигоди, адже є її втіленням у широкому сенсі. Відносини між державами мають бути не лише рівноправними, а й взаємовигідними, тобто відповідати поняттю рівності з фактичного боку[9]. Це означає, що надання пільгового режиму країнам, які розвиваються, як прояв солідарності, є також відображенням принципу взаємної вигоди. Прикладами міжнародно-правових угод, де він розглядається у розширеному тлумаченні, є «Декларація про встановлення нового міжнародного економічного порядку» 1974 р., «Програма дій щодо встановлення нового міжнародного економічного порядку» 1974 р., Хартія Економічних прав та обов'язків держав 1974 р. та інші.

Принцип недискримінації змістовно теж пов'язаний із засадою взаємної вигоди. При цьому дотримання принципу недискримінації орієнтує держави на оптимальний результат співпраці — досягнення реальної взаємної вигоди для усіх учасників[10].

Отже, хоча засада взаємної вигоди прямо не згадується в основних договорах про заснування ЄС, він тісно пов'язаний зі згаданими вище принципами рівності, солідарності та недискримінації, а отже, може вважатися однією з основ співпраці ЄС.

---

[5] Хартия основных прав Европейского Союза [Електронний ресурс] // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_524. — 2000.

[6] Четвериков А. О. Договор о функционировании ЕС [Електронний ресурс] / Артем Олегович Четвериков // http://eulaw.ru/treaties/tfeu. — 2010.

[7] С. А. Войтович Принципы международно-правового регулирования межгосударственных экономических отношений, уч.пособие. — К, 1988. — С. 78; Virally M. Le Droit International en Devenir: Essais Ecrits Aufil des Ans. — Paris: PUF, 1990. — P. 480–490; Bulajic M. Les Relations Commercialese. — In.: Droit International Bilan et Perspectives by Mohammed Bedjaoui // UNESCO, 1991. — Tome 2. — P. 684–688.

[8] Н. М. Минасян / Равенство государств как принцип международного права // Ежегодник международного права 1966–1967. — М., 1968. — С. 105.

[9] Н. М. Минасян / Равенство государств как принцип международного права // Ежегодник международного права 1966–1967. — М., 1968. — С. 101

[10] Б. И. Кучер /Международный экономический правопорядок. — К., 1988.— С. 50.

До *другої* підгрупи належать десять основних засад міжнародного права, визначені у Статуті ООН, Декларації про принципи та Заключному Гельсинському акті Наради з безпеки та співробітництва в Європі, що мають найвищу юридичну силу «jus cogens». Серед них і такі, які безпосередньо стосуються побудови міжнародних економічних відносин та пов'язані із принципами міжнародного економічного права, зокрема й із засадою взаємної вигоди, — принцип суверенної рівності держав; співпраці; добросовісного виконання міжнародних зобов'язань; заборони застосування сили чи погрози силою.

До *третьої* підгрупи належать правові норми захисту прав людини, визначені в Європейській конвенції із захисту прав людини та Договорі про ЄС.

Шлях України до ЄС довгий і тернистий. Вона розпочала його ще у складі СРСР. Так у Декларації «Про державний суверенітет України» 1990 року зазначалося, що Українська РСР безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах[11].

Із моменту проголошення незалежності у 1991 році Україна в Постанові Верховної Ради «Про основні напрями зовнішньої політики України» 1993 року проголосила розширення участі в Європейській регіональній співпраці як один із курсів регіональної інтеграції[12]. Ця ж постанова, що діяла в Україні аж до 2010 року, визначала принцип взаємної вигоди як основу співпраці нашої держави з іншими суб'єктами міжнародного права: «Україна розбудовує свої двосторонні та багатосторонні відносини з іншими державами та міжнародними організаціями на основі принципів добровільності, взаємоповаги, рівноправності, взаємовигоди, невтручання у внутрішні справи»[13].

Чинний на сьогодні Закон України «Про **з**асади внутрішньої і зовнішньої політики» 2010 року також визначає принцип взаємної вигоди за основу міжнародної співпраці. Це зайвий раз свідчить на користь того, що Україна, як молода самостійна держава, орієнтована на дотримання загального принципу права, спільного для всіх цивілізованих націй, та підтримку ефективної співпраці з іншими суб'єктами міжнародного права.

У п. 3, ст. 2 Закону України про «Засади внутрішньої і зовнішньої політики» визначається взаємовигідна співпраця між державами як один із принципів зовнішньої політики України[14]. У документі зазначено, що підтримка розвитку торговельно-економічної, науково-технічної та інвестиційної співпраці України з іноземними державами на засадах взаємної вигоди є пріоритетом

---

[11] Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс] // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55–12. — 1990.

[12] Постанова ВРУ про Основні напрями зовнішньої політики України [Електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3360–12. — 1993.

[13] Постанова ВРУ про Основні напрями зовнішньої політики України [Електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3360–12. — 1993.

[14] Закон України Про засади внутрішньої та зовнішньої політики [Електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411–17. — 2010.

у міжнародній діяльності нашої держави[15]. Серед засад зовнішньої політики України забезпечення її інтеграції в європейський політичний, економічний, правовий простір із метою набуття членства в Європейському Союзі[16] визнається за першочерговий, що свідчить про велике значення Європейської інтеграції для України та прагнення нашої держави здійснювати співпрацю з Європейськими державами на принципі взаємної вигоди.

У 2008 році після тривалої підготовки Україна стала членом Світової організації торгівлі, погодившись із нормами, що визначають основи її діяльності. Принцип взаємної вигоди є основою співпраці держав у межах СОТ[17]. У статуті організації зазначається, що сторони цієї угоди бажають сприяти її завданням шляхом укладення обопільних і взаємовигідних домовленостей, спрямованих на значне зниження тарифів та інших бар'єрів у торгівлі й на усунення дискримінаційного режиму в міжнародних торговельних відносинах[18]. Правова система СОТ забезпечує баланс між правами й вигодами, що випливають із членства, та зобов'язаннями, які воно накладає. Безперечно, цей крок України був черговим підтвердженням її прагнення до взаємовигідної економічної співпраці.

Варто зазначити, що політика України щодо напрямів регіональної інтеграції не завжди була послідовною. Перебуваючи між двома різними культурними, політичними, економічними «центрами» — Європейським Союзом (ЄС) та Співдружністю незалежних держав (СНД), Україна час від часу віддавала перевагу то одному, то іншому напряму, що негативно позначалося на її міжнародному іміджі.

Така суперечлива політика мала й економічні причини. Структура зовнішньоекономічного товарообігу України свідчить, що країни СНД є нашими основними економічними партнерами, адже приблизно 40% товарообігу припадає саме на них. Так у 2013 році ця цифра по СНД була на рівні 37,3%, тоді як для ЄС — 29,2%[19]. Однак важливо, що частка ЄС у товарообігу України має тенденцію до збільшення, а це означає поступову переорієнтацію української економіки на співпрацю з ЄС як з основним партнером. Слід наголосити на тому, що співпраця України та ЄС сьогодні є доволі інтенсивним, адже тіль-

---

[15] Закон України Про засади внутрішньої та зовнішньої політики [Електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411–17. — 2010.

[16] Закон України Про засади внутрішньої та зовнішньої політики [Електронний ресурс] // http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411–17. — 2010.

[17] Мікічурова О. В. Реалізація принципу взаємної вигоди в ГАТТ/СОТ / Ольга Володимирівна Мікічурова. // Центр наукових публікацій, м. Київ. — 2013. — С. 116–120.

[18] Угода про заснування Світової організації торгівлі, 1994р. [Електронний ресурс] // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_342. — 2008.

[19] Джерело: Власні підрахунки на основі інформації: Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами за 2013 рік [Електронний ресурс] // http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/zd/ztt/ztt_u/ztt1213_u.htm. — 2014.

ки з ЄС як окремим суб'єктом Україна підписала більше 200 договорів[20]. Один з останніх — підписана 13 травня 2014 року «Кредитна угода між Україною як Позичальником, Національним банком України як Агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором» про надання Україні кредиту від ЄС у розмірі 1 млрд євро, що свідчить про розуміння Європейським Союзом принципу взаємної вигоди в широкому тлумаченні та дотриманні його у відносинах з Україною[21].

Європейська інтеграція у сучасному розумінні — це явище XX ст. У цей період науковці Ж. Монне, П.-А. Спаак, К. Аденауєр та інші зазначали, що для європейців «європеїзм» є найконструктивнішою ідеєю століття, а логіка потребує від них об'єднання зусиль, досвіду, енергії, навичок у спільних інтересах[22]. Швидкий розвиток інтеграційних процесів у європейському регіоні, на думку Л. Хоффмана, пояснюється регіональною експансією ЄС до Східної Європи[23].

Формування і розвиток Європейського Союзу — складний, багатоетапний процес, у якому країнам-учасницям доводиться розв'язувати гострі економічні, соціальні, політико-правові проблеми, шукати і знаходити адекватні відповіді на виклики часу.

Після останньої хвилі розширення (2004 та 2007 рр.) до ЄС входить 27 держав-членів, але і зараз процес розширення не припинився, адже існують наміри в найближчому майбутньому надати членство в ЄС західнобалканським країнам. Проте певна частина держав-членів Євросоюзу доволі стримано ставиться до майбутнього розширення доти, поки організація зможе вирішити низку внутрішніх проблем.

Усі чинники, що впливають на можливість подальшої взаємновигідної співпраці України та ЄС та повної інтеграції України до ЄС, можна умовно поділити на дві групи:

1. Чинники, що залежать власне від України, її внутрішньої та зовнішньої політики, успіху на шляху реформ у сфері економічного, політичного, соціального розвитку, виконання своїх міжнародних зобов'язань тощо.
2. Чинники, які не залежать від України, тобто такі, що виникають у самому Євросоюзі, процесі розвитку ЄС і третіх країн, а також характеризують ставлення третіх країн до європейських прагнень України і в такий спосіб впливають на можливість реалізації нашою державою політики європейської інтеграції.

---

[20] Міжнародні документи ЄС [Електронний ресурс] // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/c720. — 2014.

[21] Міжнародні документи ЄС [Електронний ресурс] // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/main/c720. — 2014.

[22] Расширение ЕС на Восток: предпосылки, проблемы, последствия / Ин-т мировой экономики и междунар. отношений. — М.: Наука, 2003. — 344 с. — С. 10.

[23] Хоффман Л. Україна на шляху до Європи / Хоффман Л., Мьоллерс Ф. — Київ: Видавництво «Фенікс», 2001. — 343 с. — С. 27–28.

1. *Чинники, що залежать від України.* На нашу думку, суперечності, які виникають у самій Україні у процесі європейської інтеграції, потрібно розглядати в контексті Копенгагенських критеріїв. У зв'язку із цим умовно внутрішньоукраїнські проблеми (як і Копенгагенські критерії) поділимо на три групи:

1) економічні, тобто такі, що виникають у процесі побудови в Україні ринкової економіки;
2) політичні, які виникають у сфері функціонування публічної адміністрації, реалізації внутрішньої політики та внутрішньополітичної боротьби;
3) членські, які спостерігаються в Україні на шляху визнання, адаптації та практичного застосування правового надбання ЄС.

Коротко розглянемо кожну групу проблем.

1) Економічні. Сучасна модель української держави, що ґрунтується на патерналістській ідеології, основою якої є перерозподіл коштів переважно у вигляді різних трансферів, має змінитись на модель, засновану переважно на інвестиціях у розвиток людей та зміну умов їх життя. Крім того, важливими складовими є цінова стабільність, дефіцит бюджету, державного боргу, стабільність національної валюти та відсоткових ставок.

За даними Міжнародного валютного фонду, за показником ВВП на душу населення Україна відстає від Євросоюзу в 10 разів[24].

Показовим також є критерій людського виміру — індекс людського розвитку (ІЛР), розроблений ООН. Він відображає вимір трьох основних змінних: довголіття, освіченості й рівня життя. Україна належить до групи країн із середнім рівнем людського розвитку. До неї входять 78 країн з ІЛР від 0,799 до 0,5. Україна посідає 76-е місце (0,749).

Аналіз економічних проблем у контексті європейської інтеграції вимагає також аналізу соціальних показників. За даними експертів, майже чверть громадян України живуть за межею бідності, а соціальне розшарування досягло значних масштабів. Отже, високий рівень бідності громадян — це також одна з основних причин, які призупиняють євроінтеграційні процеси.

В Україні поки що не створено об'єктивної економічної основи для євроінтеграції. Внесок економіки держави до ВВП Євросоюзу несуттєвий (менш ніж 1%). Щоб говорити про економічну доцільність розширення кордонів, ця цифра має бути хоча б на рівні 8%.

У нас також спостерігається низький рівень державного управління. Дотепер спроби розроблення стратегічних документів із питань стійкого розвитку нашої держави мають переважно відомчий характер, ґрунтуються на різ-

[24] World Economic Outlook Database-September 2011 / International Monetary Found. Accessed on January 6, 2012. — P. 166.

них передумовах і завершуються розробленням документів, що мають значні розбіжності між собою.

Крім того, Україна — одна з небагатьох країн світу, де існують надзвичайно громіздка система оподаткування, невизначеність прав інвесторів, адміністративний та податковий тиск на них, що, відповідно, сповільнює будь-які інтеграційні процеси у напрямку Європи.

Болюча проблема безпеки підприємництва: щороку в країні частішають випадки рейдерства, сфера економіки залишається криміналізованою.

Загалом у рейтингу економічних свобод, який складають Heritage Foundation та The Wall Street Journal, Україна посідає 163-е місце, у категорії «в основному не вільні країни»[25]. Це свідчить про значний розрив у рівнях економічного і соціального розвитку України та країн-членів ЄС. Також спостерігається порівняно невелика частка країн ЄС в експорті України, низький рівень прямих іноземних інвестицій, низький рівень ВВП і доходів на душу населення, нерозвиненість базових інститутів економіки.

Важливим кроком до вирішення цих проблем є підписання Україною політичної частини угоди про асоціацію з ЄС у березні та економічної частини цієї угоди у червні 2014 року. Варто зазначити, що у зв'язку із підписанням економічної частини Україні необхідно буде у стислі терміни вирішити низку внутрішніх проблем, аби співпраця з ЄС була вигідною нашій державі від початку. Необхідно узгодити технічні та санітарні стандарти з ЄС, адже сьогодні українські митні тарифи нижчі за європейські, тому не можуть бути перешкодою для наших товарів на ринках ЄС, бар'єром є відмінності у технічних і санітарних стандартах, системах стандартизації та сертифікації, а також викривлення умов конкуренції (наприклад, форма державної допомоги, яка надається окремим підприємствам і галузям та не збігається із політикою ЄС). Україна має підвищувати конкурентоспроможність власних товарів, бути готовою до зміни структури експорту та збільшення зовнішнього боргу країни. Аби співпраця у межах асоціації була вигідною нашій державі з економічного погляду, вирішенню цих питань має бути приділена належна увага керівництва держави.

2) Політичні проблеми. Політична система сучасної України характеризується низкою негативних явищ: концентрацією значної частини влади в руках партій, перетворенням більшості з них на «закриті акціонерні товариства» партійних лідерів та купки олігархів, відсутністю чітких ідеологічних відмінностей між політичними партіями, обмеженістю інструментів упливу виборців на владу. Крім того, ухвалення політичних рішень часто стає продуктом кулуарних домовленостей партійних керівників.

Актуальною політичною проблемою є невиконання представниками державної влади закону. Діяльність представників української влади, державних

[25] Index of Economic Freedom / Heritage Foundation, 2012. — P. 156.

чиновників поза межами закону — поширене явище. Лише за умови, коли закони мають однакову силу для всіх без винятку членів суспільства, незалежно від їх соціального, політичного чи іншого статусу, можна досягти успіху у забезпеченні вимоги законності на рівні функціонування суспільного організму[26].

Серед факторів, що визначають необхідність реформування політичної системи України в контексті євроінтеграції, можна визначити такі: подолання суперечностей демократії та поліпшення її функціонування; заходи щодо усунення найсерйозніших порушень у діяльності парламентської демократії; зміна методів рекрутування народних представників і посадових осіб; скорочення бюрократичного апарату; скорочення терміну дії депутатських мандатів; вплив на партії ззовні через наукові інститути, фонди тощо; посилення розвитку місцевого самоврядування; поступове впровадження моделі праймериз (первинних виборів)[27].

Тобто в Україні сьогодні немає сталих комунікацій між державною владою і населенням, не розвинена так звана електронна демократія та не сформований електронний уряд. Проблеми зі становленням демократії, забезпеченням прав людини і верховенства права суттєво гальмують процес європейської інтеграції.

Міністр Великої Британії у справах Європи Джефф Хун зазначає, що навіть європейські прихильники України визнають, що вона має продовжувати курс демократичного розвитку та європейської інтеграції. Держава має чітко продемонструвати своє європейське покликання, здійснюючи реформи, що зміцнять верховенство права, вирішать проблему корупції та консолідують досягнення — вільні вибори та вільні медіа. Це є викликом як для уряду та президента, так і для народу України[28].

Наступним важливим чинником, що гальмує євроінтеграційні процеси, є загострення внутрішніх політичних конфліктів.

Сучасний етап державотворення в Україні супроводжується конфліктами між виконавчими і законодавчими функціональними суб'єктами влади, партіями, окремими політичними лідерами, парламентськими фракціями, між центральною і місцевою владою, державними адміністраціями і місцевими радами тощо.

Боротьба із корупцією — один із чинників, що впливає на європейську перспективу. Україна у 2012 р. посіла 152 місце зі 182 можливих за рівнем корупції серед країн світу.

---

[26] Європейська інтеграція / уклад.: М. Яхтенфукс; Б. Колєр-Кох. — К.: Вид. дім «Києво-Могил. акад.», 2007. — 394 с. — С. 124.

[27] Барановський Ф. Спільність внутрішніх та євроінтеграційних потреб вдосконалення політичної системи України / Ф. Барановський // Політичний менеджмент. — 2008. — № 4. — С. 57–65, С. 58.

[28] Грицуник І. Реалістська версія євроінтеграції / І. Грицуник // Держава і право. — Вип. 31. — К., 2006. — С. 593–622.

Наступною проблемою політичної групи є недостатня децентралізація влади. Місцеве самоврядування — це гарантоване державою право територіальних колективів громадян та обраних ними органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати всі питання місцевого значення у межах Конституції та законів України[29]. Проте сьогодні місцеве самоврядування в Україні становить архаїчну систему рад, які через брак професійних кадрів та ресурсів неспроможні ефективно вирішувати питання місцевого розвитку та надавати якісні послуги населенню. Регіональне самоврядування, яке у європейських країнах є запорукою рівномірного та успішного економічного розвитку всієї держави, в Україні де-юре взагалі відсутнє. Головні проблеми децентралізації влади — невизначення територіальної основи діяльності системи органів публічної влади, відсутність чіткого розведення повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, брак належної фінансової основи для діяльності органів місцевого самоврядування.

Отже, можна дійти висновку, що інерційність у проведенні політичних реформ, загострення внутрішньополітичних конфліктів, нездатність української керівної еліти обмежити вплив кланових угруповань та бюрократії на політичну систему й відокремити владу від бізнесу суттєво знижують ефективність політичної системи України, що не відповідає критеріям ЄС та гальмує вступ України до ЄС.

3) Членські проблеми. Розгляд третьої групи проблем, так званих членських, які виникають у процесі визнання, адаптації та практичного застосування acquis communautaire, — ключовий аспект під час підготовки до членства в Європейському Союзі.

На нашу думку, неабияке значення у процесі входження України до Європейського правового простору має визначення меж гармонізації. Слід також зауважити, що підготовча стадія для країни, яка бажає набути членства в ЄС, «включає набагато ширший комплекс завдань, ніж звичайна адаптація відповідних норм європейського права: йдеться про формування в країні належної інституційної структури, здатної забезпечити ефективне застосування адаптованого законодавства, зміцнити демократичні, політичні, в тому числі державні органи, громадські організації, гарантувати верховенство права, захист прав і свобод людини»[30].

Необхідно звернути увагу і на зростанні кількості координаційних органів, діяльність яких у багатьох випадках «підміняла» роботу органів, що, відповідно до Конституції, повинні брати участь у формуванні та реалізації зовнішньої політики держави. Зокрема діяльність таких органів, як Державна

---

[29] Чейнеш Ю. Європейський Союз розширює кордони / Ю. Чейнеш // Діловий вісник. — 2004. — № 3–4. — С. 6.

[30] Європейська інтеграція України: політико-правові проблеми / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К.: Юридична думка, 2005. — 332 с. — С. 127.

рада з питань європейської і євроатлантичної інтеграції України, інститут уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, дублює діяльність центральних органів виконавчої влади у сфері зовнішньої політики.

Наразі головними проблемами, що стримують ефективну роботу центральних органів виконавчої влади в галузі європейської інтеграції, залишаються:

– відсутність координації роботи відповідних органів;
– незабезпеченість кваліфікованими кадрами у кількості, достатній для їх ефективної роботи[31].

Сьогодні, на нашу думку, Україна не відповідає багатьом із них, і для зміни цього потрібні практичніші перетворення всередині держави. Необхідно зазначити, що до нових країн-кандидатів вимоги виконання критеріїв вступу значно жорсткіші, ніж це було на попередніх етапах розширення. Перелік основних критеріїв також може доповнюватися Європейським Союзом у процесі переговорів із країнами-кандидатами.

Безперечно, українському уряду потрібно інтенсифікувати роботу. І не для того, щоб пришвидшити вступ до ЄС, а щоб швидше досягти відповідності Копенгагенським критеріям. Україна цього потребує навіть без спеціальних угод. Державі необхідні податкова реформа, уніфікація бухгалтерського і податкового обліку, судова реформа, реальна незалежність і непідкупність судів, пенсійна, соціальна, військова та інші реформи.

Також актуальною лишається внутрішньоукраїнська суперечність, пов'язана із різним сприйняттям у населення України європейських інтеграційних процесів. Непоінформованість суспільства — одна із проблем, яку повинна подолати українська влада, адже громадяни не отримують повної, зрозумілої, об'єктивної інформації про Європейський Союз, незважаючи навіть на те, що Україна проголосила курс на євроінтеграцію, але при цьому недостатньо уваги приділяє питанню поширення інформації серед населення. Така ситуація лише збільшує дистанцію між регіонами України, їх розумінням європейських цінностей і посилює непотрібні суперечки. Європейська інтеграція — це мета влади, яка, проте, не стала загальнонаціональною ідеєю, підтриманою усім українським народом. Різниця поглядів у населення різних регіонів спричинена не лише розбіжностями в ідеології та геополітичних симпатіях, а й тим, що відсутні конкретні пояснення щодо можливих надбань і втрат, які очікують українців після приєднання до ЄС. Не варто забувати й про психологічні фактори, зокрема ментальність.

---

[31] Асланян Г. Проблеми удосконалення інституційних механізмів Європейської інтеграції України / Габріель Асланян, Денис Ковриженко // Часопис Парламент. — 2005. — № 5. — С. 19–28, 24.

2. *Чинники, що залежать від ЄС.* Аналізуючи другу групу чинників, що впливають на можливість України стати повноправним членом Європейського Союзу, можна виокремити:

1) функціональні, що призводять до зменшення ефективності Союзу, його наднаціональних органів;
2) потенційні, які полягають у тому, що країни ЄС мають неоднорідні соціально-економічні показники;
3) інституційні, тобто такі, що виникають унаслідок розбалансованості політичної структури ЄС;
4) комунікативні, що пов'язані з ускладненням процесу прийняття рішень та донесення їх до громадськості;
5) ціннісні та ідеологічні;
6) конфлікти інтересів.

Варто зазначити, що ці суперечності є взаємозалежними, а іноді і взаємодоповнюваними. Тобто загострення однієї групи інтеграційних чинників призводить до появи інших.

Загострення внутрішньоєвропейських суперечностей стали особливо помітні після приєднання до ЄС країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ). Лише із травня 2004 р. по січень 2007 р. кількість країн-членів ЄС зросла з 15 до 27, а їх населення у сукупності становить майже півмільярда. У зв'язку із цим нинішній Євросоюз має неабияку кількість проблем, що збільшується пропорційно до його розмірів. Насамперед це стосується адаптаційного періоду нових держав-членів, змістовного внутрішнього вдосконалення основ діяльності Союзу, підвищення економічної ефективності за умов світової економічної кризи та інші[32].

Однією із проблем, спричинених поглибленням євроінтеграційних процесів, є обмеження суверенітету країн-членів Європейського Союзу.

Тому актуальною залишається проблема реформування Європейського Союзу. Останнім етапом цього процесу сьогодні є підписання та ратифікація країнами-членами Лісабонського договору, що набрав чинності 1 грудня 2009 року. Договір покликаний допомогти врегулювати кризу, що почалася у 2005 році, після того, як Франція та Нідерланди на своїх національних референдумах не підтримали європейську конституцію. Лісабонський договір вніс деякі зміни до права ЄС, що безпосередньо впливають і на приєднання України. Відповідно до них спробуємо визначити, наскільки вигідним для України та ЄС могло б стати членство нашої держави в Європейському Союзі.

По-перше, в ЄС запроваджуються посади *Президента і Вищого Представника із зовнішньої політики і спільної безпеки* з адміністративними повноваженнями з метою єдиного представництва і єдності поглядів ЄС на зовнішній арені.

---

[32] Халаджи В. Європейська ластівка / В. Халаджи // Зовнішні справи. — 2008. — Березень. — С. 21–22, 21.

Водночас, згідно із процедурою прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, кожна країна-член може заблокувати будь-які зовнішньополітичні кроки ЄС.

За умови гіпотетичної участі України в ЄС такий чинник є вигідним для нашої держави: Польща, наприклад, цього року використала право вето, заблокувавши переговорний процес ЄС із Росією через заборону експорту в РФ польського м'яса. Але цей чинник може стати перешкодою на шляху прийняття рішення про членство України в ЄС, адже в образі нашої країни ЄС може отримати додаткову проблему в зовнішній політиці — з огляду на низку проблем в українсько-румунських та українсько-російських відносинах, передусім в енергетичній сфері. А енергетика для ЄС є важливим питанням.

По-друге, *голосування за кваліфікованою більшістю* (необхідно мати 55% країн-членів, які представляють не менше 65% населення ЄС для прийняття рішення) починається із 2014 року з урахуванням «компромісу Іоанніна», який дозволяє до 2017 року будь-якій групі країн-членів ЄС (не менше чотирьох) вимагати нового обговорення текстів офіційних документів.

Приєднання України до Європейського Союзу значно вплинуло б на процес прийняття рішень із її майже 9% від загальної кількості населення Європейського Союзу.

Більшість нових країн-членів ЄС є вихідцями із колишнього соціалістичного табору і мають аналогічні проблеми зі вступом до ЄС, але кількість жителів цих країн переважно невелика. Десять колишніх соціалістичних країн із населенням 102,52 млн людей (21,2% чисельності ЄС) представляють 37% загальної кількості країн-членів ЄС.

Очевидно, що всі рішення після 2014 року прийматимуться практично одноосібно старими членами ЄС, передусім Францією, Німеччиною, Італією, Іспанією, Великобританією, незважаючи на підходи до цих рішень із боку інших, нових країн-членів. Не дивно, що із саміту ЄС у червні 2007 року Польща вимагала перенесення терміну запровадження системи голосування за кваліфікаційною більшістю. Їй вдалося скористатися правом вето і перенести початок її дії практично на 2017 рік.

Фактор великої кількості населення України є сприятливим для нашої держави, за умови вступу до ЄС, і несприятливим для старих країн-членів, позаяк збільшується вірогідність блокування рішень новими країнами-членами.

По-третє, посилюється *роль національних парламентів*. Законодавчі пропозиції ЄС («зелені книги», «білі книги», комунікації і законодавчі програми) направлятимуться до національних парламентів для їх детального вивчення і тільки після цього виноситимуться на прийняття у ЄС.

Україна, в парламенті якої відсутня політична більшість із чіткою ідеологією, становить додатковий фактор уповільнення і без того розтягнутого новим договором законодавчого процесу в ЄС.

По-четверте, *кількість депутатів Європейського Парламенту* має зменшитись із 785 до 750 з 2009 року, тобто після виборів до Європарламенту. Кіль-

кість депутатів визначають за коефіцієнтом від кількості населення країн-членів.

Україна є п'ятою за населенням після Німеччини (82,54 млн осіб), Франції (59,9 млн), Великої Британії (59,33 млн) та Італії (57,48 млн). Наша держава могла б отримати близько 65 місць у Європарламенті, тоді як Польща, приміром, має 51 місце, а європейські лідери відповідно: 96 — Німеччина, 74 — Франція і по 73 Велика Британія та Італія.

Звичайно, Україна не мала б можливості визначати рішення парламенту, але суттєво вплинути на їх прийняття змогла би. Цей показник є радше додатковим фактором для роздумів у ЄС, приймати Україну чи ні, особливо врахувавши стан демократизації українського суспільства, внутрішню політичну кризу та останні події.

По-п'яте, *Європейська група* набуває статусу офіційного органу ЄС, який буде наділений функцією координації економічних політик країн-членів зони євро. З одного боку, Україні ще далеко до вирішення цього питання, а з іншого, в новій угоді Україна — ЄС наша держава прагне прописати економічну інтеграцію, яка має реалізуватись у зоні вільної торгівлі.

Однак тут є й інші проблеми. Зокрема у сфері економічних відносин із найближчими сусідами. Депутати Європейського парламенту неодноразово звертали увагу української влади до того, що деякі положення угоди про Єдиний економічний простір (ЄЕП) можуть, у разі імплементації, завадити намірам створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. І в такій ситуації Україна постає перед непростим вибором: ЄС чи ЄЕП, адже за 2013 рік доля ЄС у загальному обсязі експорту України становила 29,2%, а доля країн ЄЕП — 38,8%, по імпорту ЄС — 35,2%, ЄЕП — 33,9%.

По-шосте, в *Європейському Суді* буде створено три додаткові посади генеральних адвокатів, із яких одну, на вимогу Польщі, обійматиме її представник. Це створило прецедент, який автоматично може перенестись на Україну за умови її членства в ЄС.

По-сьоме, *Хартія фундаментальних прав*, яка набуде сили в усіх країнах-членах ЄС, окрім Великої Британії і Польщі, визначає обов'язковість дотримання прав людини. Україна ж тут ще має низку серйозних недоліків, що стосується і рівності перед законом, і захисту інтелектуальної власності, і боротьби з корупцією.

По-восьме, стосовно *контролю за імміграцією* у проекті договору вказано, що ЄС розвиває політику, спрямовану на «забезпечення контролю осіб і ефективне спостереження перетинання зовнішніх кордонів». З урахуванням цього, для ЄС сьогодні вигідніше мати Україну — сусіда, ніж Україну — члена, бо як сусід вона може стати чудовим фільтром для міграційних потоків із Сходу, які становлять загрозу внутрішній ситуації у країнах — членах ЄС.

Отже, інституційною реформою, спрямованою на забезпечення діяльності ЄС у розширеному вигляді, і новою процедурою прийняття рішень великі

держави, старі члени ЄС, страхують себе від негативних наслідків подальшого розширення Європейської спільноти. Водночас зростатимуть і вимоги та прискіпливіше ставлення ЄС до нових кандидатів, прикладом чого є затягнутий переговорний процес із Туреччиною.

За таких обставин Україна, дотримуючись незворотного шляху у поглибленні європейської інтеграції, має спрямовувати основні зусилля на виконання домашнього завдання із проведення внутрішніх реформ, які, якщо і не вилляться у безпосереднє членство в ЄС, то значно покращать життєдіяльність нашої держави і наблизять її до європейських стандартів[33].

Ще одна внутрішньоєвропейська суперечність — *різне бачення країн-членів ЄС темпів та меж розширення організації*, що випливає із їх різних інтересів. Прихильниками подальшого розширення ЄС є нові країни-члени (Польща), серед противників — старі (Австрія, Франція). При цьому кожна країна, розглядаючи питання міжнародної політики (розширення), виходить із власних інтересів, а не з інтересів усього об'єднання[34]. Отже, розширення ЄС збільшує прагматичні тенденції у його межах за рахунок необхідності врегулювання та примирення дедалі більшої кількості інтересів. Зростання тенденції до прагматизму призводить до потенційного зменшення можливостей консенсусу всередині організації.

Виходячи зі сказаного, можна зробити такі висновки: Європейський Союз декларує дотримання загальних принципів права, серед яких — і засада взаємної вигоди, та принципів міжнародного права. Інтеграція України до ЄС — це довгий шлях, проте наша держава, проходячи його, керується принципом взаємної вигоди, що закріплений у національному законодавстві, тим самим підкреслюючи його велике значення як основи міжнародної співпраці. Суспільно-політичні події цього року в Україні засвідчили високий рівень самосвідомості українських громадян та вибір ними європейських демократичних цінностей. На нашу думку, Україна має докласти максимальних зусиль, аби привести свою економічну, політичну та правову системи у відповідність до стандартів ЄС, а Європейський Союз має іти назустріч нашій державі, вирішуючи свої внутрішні проблеми, що заважають Україні стати повноправним членом ЄС. Позитивно те, що і ЄС, і Україна визнають та застосовують принцип взаємної вигоди як правову основу співпраці, що дає надію на поглиблення ефективних контактів нашої держави з ЄС та подальшу інтеграцію України до повноправного членства в Європейському Союзі.

---

[33] Новий договір Європейського Союзу: фактори сприяння і гальмування європейської інтеграції України // УНЦПД. — *№ 35/507, 29 жовтня 2007. — С. 110.*

[34] Політика європейської інтеграції: навчальний посібник / за ред. В. Г. Воронкової. — К.: ВД «Професіонал», 2007. — 512 с. — С. 123.

2.1.7. Правові засади забезпечення мовних прав в Україні відповідно до Європейської хартії регіональних мов або мов меншин

Україна — класична поліетнічна держава, населення якої складається з представників різних етносів та мовних груп. І ніколи в Україні мовне питання практично не існувало та, водночас, не стояло так гостро як сьогодні.

На жаль, мовне питання традиційно використовувалось в Україні для політичних спекуляцій. Як правило, такі дискусії активізувались перед парламентськими чи президентськими виборами і ставали інструментом створення ілюзії розколу між Заходом та Сходом України. Проблема мови не лише була штучно створена, вона підтримувалась політиками для досягнення власних інтересів.

В той же час, сьогодні мовне питання почало використовуватися не лише українськими політиками, але і державою-агресором для виправдання власних злочинних дій. Так звані порушення прав російськомовного населення, утиски російської мови чи навіть її заборона — лише деякі з міфів, які вдало використовуються Російською Федерацією в інформаційній війні і висвітлення безпідставності яких потребує окремої уваги. Неспростовним є той факт, що будь-які тези про існуючу в Україні мовну проблему, яка гостро стоїть для мешканців ряду регіонів нашої держави, спрямовані не на захист мовних прав населення, а на створення підстав для втручання у внутрішні справи суверенної і незалежної держави.

Користування регіональною мовою є невід'ємним правом кожного носія такої мови. Це право використовується чи не використовується тільки за власним побажання людини. Кожний носій регіональної мови або мови меншин має право використовувати його не тільки у приватному житті, а й в суспільному.

Сьогодні проблема мовних прав меншин є актуальною для більшості країн світу, в яких через різні об'єктивні обставини сформувався багатонаціональний склад населення.

Більшість європейських країн мають на своїй території автохтоні групи, що говорять іншою мовою ніж більшість населення. Протягом багатьох років різні органи Ради Європи висловлювали стурбованість ситуацією регіональних мов або мов меншин. Парламентська асамблея закликала доповнити Європейську конвенцію про захист прав людини та основних свобод 1950 р. захисним механізмом з метою забезпечення меншинам права мати власну культуру, використовувати свою власну мову тощо. У 1981 році Парламентська асамб-

Невара Лілія Михайлівна — здобувачка кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

лея Ради Європи ухвалила Рекомендацію 928 щодо освітніх та культурних проблем мов меншин та діалектів у Європі, і в той же рік Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла резолюцію з цих питань. Дані документи містили висновок про необхідність розробки хартії регіональних мов і культур або мов і культур меншин. Постійна конференція місцевих та регіональних влад Європи, відповідно до цих рекомендацій та резолюцій, розпочала розробку Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (ЄХРМ).

Європейська хартія регіональних мов або мов меншин була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи як конвенція 25 червня 1992 р. і відкрита для підписання 5 листопада 1992 р. На сьогодні вона ратифікована 25 її державами-членами. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин є першою міжнародною конвенцією спеціального характеру, яка спрямована на захист одного з найсуттєвіших елементів самобутності груп меншин, зокрема, національних меншин — їхньої мови.

Головна мета реалізації цього багатостороннього міжнародно-правового документа Ради Європи полягає в збереженні і захисті регіональних мов і мов меншин, як невід'ємної складової європейської культурної спадщини, що знаходиться під загрозою.

В країнах, які ратифікували Хартію, здійснюється постійний нагляд за виконанням їх міжнародних зобов'язань. Практику моніторингу Хартії її Комітетом експертів можна віднести до сприяння її реалізації в сфері заохочення та захисту регіональних мов або мов меншин.

У той же час, доводиться констатувати, що майже всі без винятку країни Європи, включаючи Україну, мають суттєві, а інколи кризові проблеми у сфері правового захисту регіональних мов або мов меншин. Це становить реальну і постійну загрозу втіленню в життя історично обумовленої ідеї щодо збереження миру, безпеки і справедливості не тільки на європейському континенті, а й у світі в цілому.

Проблема мовних прав в Україні є однією з найактуальніших, навколо якої ведуться гострі дискусії серед всіх верств населення, а також, насамперед, серед фахівців, політиків, правників. Розуміючи делікатність мовного питання, необхідно виважено підходити до завдань регулювання мовних відносин, правового забезпечення вільного розвитку регіональних мов або мов меншин, які проживають на території України. Закономірно постає необхідність зміцнення позицій і підтримки усіма громадянами незалежно від їхньої національності і рідної мови. Адже кожна з національних мов виконує у суспільстві, передусім, консолідуючу та об'єднувальну функції. Це одна із домінант державної мовної політики, яка покликана сприяти збереженню міжнаціонального миру й злагоди в суспільстві, бути його стабілізуючим чинником.[1]

---

[1] Никитюк В.О. «Статус этнонациональных меньшинств (сравнительно-правовой аспект)». — К.: Эстет, 1996. — С. 186.

Світовий досвід переконує, що культурна і мовна єдність представників різних національностей — це одна з найважливіших умов стабільного існування держав у сучасних умовах.

За даними 2013 року населення України складає 45,6 млн. осіб, з яких понад 10 млн. представники інших національностей. Їх кількість є вельми значною у порівнянні, наприклад, з чисельністю мешканців Угорщини, Чехії або Швеції, населення яких складає 10 млн. осіб у кожній. Серед найчисельніших етнічних груп України, які налічують понад 100 тис.: росіяни (біля 8 млн.), білоруси (біля 280 тис.), молдавани (біля 260 тис.), кримські татари (біля 250 тис.), болгари (204 тис.), угорці (157 тис.), поляки (144 тис.), румуни (150 тис.), євреї (103 тис.) [76, с. 169]. За даними останнього Всеукраїнського перепису населення 2001 р. в Україні мешкають представники 130 національностей[2]. Така ситуація історично призвела до багатомовності в країні, яка вимагає чіткого правового врегулювання.

Основним міжнародним документом для України, який містить мовні європейські стандарти та принципи спеціального характеру є Європейська хартія регіональних мов або мов меншин 1992 р., ратифікована Україною 19.09.2005 р., що набула чинності 01.01.2006 р. Після ратифікації Хартії, Україна приділяє значну увагу приведенню національного законодавства у сфері забезпечення мовних прав національних меншин у відповідність до європейських стандартів. Відповідно до п. 1 ст. 9 Конституції та п.1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства. Україна створює умови для рівноправного розвитку та активної участі представників різних національностей в соціально-економічному, політичному та духовно-культурному житті держави, які спільно з українцями становлять єдину етнонаціональну структуру суспільства.

Відповідно до ст. 2 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин[3], Україна зобов'язується застосувати положення частини II до регіональних мов або мов меншин, які проживають на її території і визначені у Законі України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин»[4]. На виконання ст. 2 зазначеного Закону в Україні застосовується положення Хартії до мов таких національних меншин: білоруської, болгарської, гагаузь-

---

[2] Мицик В.В. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та засади мовної політики України // Український часопис міжнародного права. — К., 2013. — № 1–3.

[3] European Charter for Regional or Minority Language and Explanatory Report. — Council of Europe Publication, 2000. — Par. 18. .– P. 7; P. 10–11.

[4] Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 30, ст.259). [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/802–15. — Назва з екрану.

кої, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдовської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

У преамбулі до Конституції України зазначено, що український народ — це громадяни України всіх національностей. Право на вільне використання мов національних меншин закріплене в ст. 10 Конституції, яка гарантує вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.

За ст. 11 Конституції України: «Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України»[5].

Згідно з п.1 ст. 15 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права.[6]

Законодавство України про мови складається з положень Конституції України, Декларації прав національностей України, законів України: «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» — ратифіковано 15травня 2003 р; «Про національні меншини в Україні» — прийнято 25 червня 1992 р.; «Про ратифікацію Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» — ратифіковано 9 грудня 1997 р.; «Про засади державної мовної політики» — прийнято 3 липня 2012 р. та інших законів України, а також міжнародних договорів, що регулюють питання використання мов, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Частиною 1 статті 24 Конституції України встановлено, що не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Згідно статті 53 Конституції громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства.

Відповідно до ч. 2 ст. 22 «Кодексу законів про працю» будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору залежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній

---

[5] Конституція України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141). [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show. — Назва з екрану.

[6] Закон України «Про міжнародні договори України» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 50, ст. 540). [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1906–15. — Назва з екрану.

спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається[7].

Також, ст. 7 Закону України «Про освіту»[8] встановлено, що мова освіти визначається Конституцією України та Законом України «Про засади державної мовної політики».

До останнього часу в Україні діяв Закон «Про мови в Українській РСР», ухвалений 28 жовтня 1989 року, ще до проголошення незалежності України.

3 липня 2012 р. Верховною Радою України був ухвалений Закон України «Про засади державної мовної політики». Але, як свідчить практика, він не усунув всіх гострих проблем у сфері гарантій та захисту мовних прав осіб, що проживають в Україні, які потребують якнайшвидшого врегулювання та подальшого удосконалення в національному законодавстві.

Не такими вже й однозначними виявилися положення цього Закону. У засобах масової інформації (газетах, телебаченні, Інтернеті, тощо) особливу увагу привертають запеклі суперечки та часто некомпетентні або хибні думки, які з'являються щодо цього Закону. Зокрема, фахівців турбують три питання: чи потрібен такий закон, чи відповідає закон міжнародним зобов'язанням України, чи відповідає цей закон національним мовним інтересам.

На думку вітчизняного фахівця з питань регіональних мов або мов меншин та захисту національних меншин професора Мицика В.В., закон позитивний та змістовний, але певні об'єктивні зміни в країні та міжнародні зобов'язання вимагають нових підходів до проблеми [9].

Відповідаючи на друге питання відповідності чи невідповідності міжнародним зобов'язанням України, проаналізуємо деякі положення цього Закону і Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Важливим є, перш за все, визначення мети в цих документах. У Преамбулі та Пояснювальній доповіді до Хартії зазначається, що Хартія має на меті захищати регіональні мови або мови меншин та сприяти їх розвитку, але це не стосується мовних меншин, тим паче національних меншин. Головною метою Хартії є культурний розвиток. «Хартія призначена захищати регіональні мови або мови меншин і сприяти їм як частині європейської культурної спадщини, що знаходиться під загрозою. З огляду на це, вона містить не лише недискримінаційні положення стосовно використання цих мов, але й передбачає заходи, спрямовані на їхню активну підтримку. Метою Хартії є також, наскільки це можливо, використання регіональних мов або мов меншин в сфері освіти й

---

[7] Кодекс законів про працю. Документ 322–08, поточна редакція — Тлумачення від 15.10.2013. [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322–08. — Назва з екрану.

[8] Закон України «Про освіту». [Електронний ресурс]: Веб-сайт Право та освіта. — Режим доступу: http://www.edu-law.org.ua/2009/11/zakon-ukrainy-pro-osvitu.html — Назва з екрану.

[9] Мицик В.В. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин та засади мовної політики України // Український часопис міжнародного права. — К., 2013. — № 1–3.

у засобах масової інформації, в судах та адміністративних установах, в економічному та соціальному житті, в культурній діяльності. Лише у такий спосіб ці мови можуть отримати компенсацію там, де це є необхідним, за несприятливі умови їхнього існування в минулому, лише так вони можуть бути збереженими та розвиватися як жива грань європейської культурної ідентичності» [10].

Враховуючи положення п. 21 Пояснювальної доповіді, де підкреслюється, що Хартія не конкретизує, які європейські мови відповідають поняттю «регіональні мови або мови меншин», перелік регіональних мов або мов меншин значною мірою залишається правом кожної із Сторін учасниць.

В Україні питання вирішується наступним чином. У Законі «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин» Положення Хартії застосовується до мов 13 національних меншин (а не мов меншин, як зазначено у Хартії) України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської[11]. А ст. 7 Закону України «Про засади державної мовної політики» визнає вже 18 регіональних мов або мов меншин: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька. Додаються вірменська, новогрецька, ромська, русинська, караїмська та кримчацька. Але відсутні грецька та єврейська, про які йдеться у Законі «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин».

Зрозуміло, що серед зазначених 18 мов в Україні під загрозою для культурної спадщини Європи знаходяться 3 мови меншин — русинська, караїмська і кримчацька. Цікавим є той факт, що згідно п. с ст. 1 Хартії ромська мова та ідиш відносяться до «не територіальних мов», «які, незважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави, не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави». І саме таким чином визначаються зазначені мови в більшості європейських країн.

Можна зробити висновок, що мета Закону не зовсім співпадає з метою, яка проголошена Хартією, але заохочується моніторинговими органами Хартії і Ради Європи.

23 лютого 2014 року Верховна Рада України визнала таким, що втратив силу, Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 лип-

---

[10] European Charter for Regional or Minority Languages and explanatory report. — Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000. — P. 3–5. [Електронний ресурс]: Website Council of Europe. — Режим доступу: http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/148.htm. — Назва з екрану.

[11] Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, N 30, ст.259). [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/802–15. — Назва з екрану.

ня 2012 року. Скасування цього закону викликало обурення громадськості в низці регіонів України.

3 березня 2014 виконуючий обов'язки президента України Олександр Турчинов заявив, що не підписуватиме рішення Верховної Ради України, яким було скасовано прийнятий Закон «Про основи державної мовної політики» від 3 липня 2012 року.

Під час зустрічі з представниками керівництва та еліт південно-східної України в Донецьку, прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк заявив, що влада не має наміру скасовувати «мовний закон», прийнятий парламентом 3 липня 2012 року. Він також наголосив, що закон «Колесніченка-Ківалова» ніхто скасовувати не буде, що це закон, який представляє інтереси російськомовного населення України. А. Яценюк підкреслив, що Український уряд незмінний у своїй політиці щодо мовного питання. Також прем'єр зазначив, що «ніхто нікому ні за яких обставин не перешкоджатиме розмовляти тією мовою, якою звик, особливо це стосується російської мови».

Пізніше парламент створив тимчасову спеціальну комісію з підготовки проекту закону України про розвиток і застосування мов в Україні.

У п.1 Гаазьких рекомендацій з прав національних меншин про освіту зазначається: «Право осіб, які належать до національних меншин, на збереження своєї самобутності може бути повністю реалізоване тільки тоді, коли вони добре оволодіють своєю рідною мовою у процесі навчання»[12]. Державна мовна політика у галузі освіти національних меншин передбачає створення однакових можливостей для всіх громадян незалежно від їхніх релігійних переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних та інших ознак в економічній, соціальній, політичній та культурних сферах.

В Україні реалізується стратегія розвитку освіти, визначена Національною доктриною розвитку освіти, затверджена Указом Президента України від 17.04.2002 року: «Пріоритетними напрямами державної політики щодо розвитку освіти є також забезпечення освітніх потреб національних меншин»[13].

Чинним законодавством України передбачається захист прав національних меншин, в тому числі на освіту, шляхом укладення міжурядових та міжвідомчих угод. За роки незалежності Україною укладено 72 міжурядові і 37 міжвідомчих угод про співпрацю у галузі освіти і науки близько з 60 країнами. Се-

[12] Гаазькі рекомендації з прав національних меншин на освіту. Фундація міжнаціональних відносин, Жовтень, 1996. [Електронний ресурс]: Веб-сайт Фундація міжнаціональних відносин. — Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/gaazki_recommendations1996.pdf. — Назва з екрану.

[13] Указ Президента Україна Про Національну доктрину розвитку освіти від 17 квітня 2002 року N 347/2002. [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/347/2002. — Назва з екрану

ред них 13 міжурядових угод про визнання і еквівалентність документів про освіту та вчені звання.

Задоволення освітніх запитів національних меншин в Україні реалізується через полікультурність освіти, основною метою якої є формування нового менталітету, усвідомлення перспектив глобального розвитку людського суспільства, розуміння, визнання й забезпечення прав.

Потрібно зазначити, що застосування мов у сфері культури гарантується Конституцією України та визначається статтею 23 Закону України «Про засади державної мовної політики». Згідно статті 23 Закону держава, підкреслюючи важливість міжкультурного діалогу і багатомовності, дбає про розвиток україномовних форм культурного життя, гарантує вільне використання регіональних мов або мов меншин у сфері культури, невтручання у творчу діяльність діячів культури і забезпечує реалізацію прав і культурних інтересів усіх мовних груп в Україні.

У ст. 6 Рамкової конвенції про захист національних меншин зафіксовано: «Сторони заохочують атмосферу терпимості та міжкультурного діалогу і вживають заходів для поглиблення взаємоповаги, взаєморозуміння та співробітництва між усіма особами, що проживають у межах території Сторін, незалежно від етнічної, культурної, мовної або релігійної самобутності цих осіб, зокрема в галузях освіти, культури та засобів масової інформації»[14].

Найбільш важливою і відповідальною після ратифікації Хартії є діяльність держав щодо імплементації проголошених у ній положень в державну політику, законодавчі та інші заходи, вжиті для їх здійснення[15]. Імплементація норм міжнародного права — це цілеспрямована організаційно-правова діяльність держав, яка здійснюється індивідуально, колективно або в межах міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації ухвалених ними відповідно до міжнародного права зобов'язань. У разі реалізації міжнародно-правових норм на національному рівні, необхідні додаткові внутрішньодержавні заходи для перетворення цілей, закладених у нормах міжнародного права, у реальні дії юридичних осіб і громадян, які знаходяться під державною юрисдикцією[16].

З метою забезпечення ефективної системи моніторингу за імплементацією настанов акту з боку Ради Європи, країн-членів Ради Європи та громадськості за виконанням конкретних зобов'язань держав (статей, пунктів і підпунктів) ст. 15 Хартії передбачає систему періодичних доповідей сторін про захо-

---

[14] Рамкова конвенція про захист національних меншин Страсбург, 1 лютого 1995 року. Ратифікація від 09.12.1997. [Електронний ресурс]: Веб-сайт Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_055. — Назва з екрану.

[15] Мицик В.В. Стан імплементації положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин в національне законодавство і державну політику України // Наукове видання. Олександру Задорожньому 50. Статті та есе учнів і колег. — Одеса: Фенікс, 2010. — с.155–184.

[16] Гавердовський А.С. Имплементация норм международного права. — К., 1980. — С. 60, 72.

ди, вжиті щодо виконання її положень. Перша доповідь подається через один рік після набрання Хартією чинності стосовно відповідної сторони, наступні доповіді подаються кожні три роки після першої доповіді. Такі доповіді мають бути оприлюднені.

У Заяві, що міститься в ратифікаційній грамоті, поданій до Ради Європи 19 вересня 2005 року Україна взяла на себе зобов'язання відповідно до частин I, II, IV, V Хартії, крім пункту 5 статті 7 частини II.

Відповідно статті 15 Хартії, Перша періодична доповідь України про виконання Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (Доповідь) була надана Генеральному секретарю Ради Європи 1 серпня 2007 р.

Доповідь містить інформацію про політику, яку здійснює Україна відповідно до цілей і принципів, визначених Хартією. Крім того, у Доповіді повідомляється про заходи, вжиті на виконання тих положень (статей, пунктів, підпунктів) Хартії, до яких Україна приєдналася, що стосуються питань освіти, судової влади, адміністративних органів та публічних послуг, засобів масової інформації, культурної діяльності, економічного, соціального життя та транскордонних обмінів[17].

У Частині I Доповіді зазначається, що відповідно до частини першої статті 9 Конституції України та частини першої статті 19 Закону України «Про міжнародні договори України» чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства.

Політико-правовою основою формування і реалізації державної етнонаціональної політики та забезпечення прав національних меншин в Україні стали Конституція України, Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності, Декларація прав національностей України, Закон України «Про національні меншини в Україні», Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», Цивільний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Сімейний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінально-процесуальний кодекс України, Закон України «Про телебачення і радіомовлення», Закон України «Про мови». Серед іншого, ряд правових норм, спрямованих на захист інтересів національних меншин, передбачено законами України «Про громадянство», «Про об'єднання громадян», «Про освіту», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», Основами законодавства України про культуру.

---

[17] Initial periodical report presented to the Secretary General of the Council of Europe in accordance with Article 15 of the Charter. Ukraine / First periodical report of Ukraine on implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages // MIN-LANG/PR (2007) 6. — Strasbourg, 2 August 2007. –101 p. [Електронний ресурс]: Веб-сайт Ради Європи. — Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/PeriodicalReports/UkrainePR1_en.pdf. — Назва з екрану.

Зазначається також, що Україна є стороною наступних міжнародних договорів, які мають на меті захист мовних прав національних меншин: Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права; Конвенція Ради Європи про захист прав і основоположних свобод людини; Конвенція Міжнародної Організації Праці № 111 щодо дискримінації в галузі праці та занять; Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права; Конвенція ЮНЕСКО проти дискримінації в сфері освіти; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації; Рамкова конвенція про захист національних меншин; Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.

На виконання статті 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов і мов національних меншин» в Україні застосовуються положення Хартії до мов таких національних меншин України: білоруської, болгарської, гагаузької, грецької, єврейської, кримськотатарської, молдавської, німецької, польської, російської, румунської, словацької та угорської.

У Доповіді зазначається, що за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року в Україні нараховувалось 37,5 млн. українців (77,8% від загальної кількості населення) і 10,9 млн. (22,2 %) представників понад 130 національностей. Найчисленнішою національною меншиною країни є росіяни — 8,3 млн. осіб (17,3% всього населення).

Наступних шістнадцять етнічних груп нараховують від 300 тис. осіб до 30 тис. осіб, це: білоруси — 275,8 тис (0,6% населення), молдавани — 258,6 тис. (0,5%), кримські татари — 248,2 (0.5 %), болгари — 204,6 тис. (0,4%), угорці — 156,6 тис. (0,3%), румуни — 151,0 (0,3%), поляки — 144,1 тис. (0,3%), євреї -103,6 тис. (0,2%), вірмени — 99,9 тис. (0,2%), 91,5 тис. греки (0,2%), татари — 73,3 тис. (0,2%), цигани (роми) — 47,6 тис. (0,1%), азербайджанці — 45,2 тис. (0,1%), грузини — 34,2 тис. (0,1%), німці — 33,3 тис. (0,1%), гагаузи — 31,9 тис. (0,1%).

Чисельність представників інших 100 національностей складає від 50 тисяч до 300 осіб.

У Частині І міститься також інформація, що Міністерством закордонних справ спільно з Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права було підготовлено новий офіційний переклад Хартії та проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов національних меншин». Необхідність внесення змін зумовлена також потребою розширення переліку мов, що підлягають захисту, на основі об'єктивної оцінки фактичного стану мов в Україні та врахування реальних можливостей і потреб держави в контексті положень Хартії.

Контроль за дотриманням законодавства України у сфері забезпечення прав національних меншин відповідно до своїх Положень здійснює Державний комітет у справах національностей і релігій. Крім того, питаннями дотримання і захисту мовних прав національних меншин в Україні здійснюють Кон-

ституційний Суд України та суди загальної юрисдикції, Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин Верховної Ради України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини[18].

У частині II Доповіді висвітлюється політика, законодавство та практика держави щодо втілення цілей і принципів, яких необхідно дотримуватися відповідно до пункту 1 статті 2 Хартії[19]. Зокрема зазначається, що у преамбулі до Конституції України визначено, що український народ складають громадяни України всіх національностей. Визнаючи носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні український народ, статтею 11 Конституції одночасно визначено структурні компоненти українського суспільства — українську націю, національні меншини та корінні народи і покладає на державу обов'язок сприяти їх етнічній, культурній, мовній та релігійній самобутності.

В Доповіді відмічається, що на державному рівні стосовно кожної з мов національних меншин, зазначеної при ратифікації Хартії застосовуються чинні двосторонні або багатосторонні угоди з державами в яких аналогічна мова використовується у такій самій або схожій формі.

Державна доповідь України, подана Генеральному секретареві Ради Європи, у відповідності зі ст. 16 Хартії була розглянута Комітетом експертів Хартії 5 березня 2009 р. Комітет експертів підготував і надав власну доповідь (ДКЕ) Комітету міністрів Ради Європи щодо адекватності заходів, вжитих Україною для імплементації її зобов'язань за Хартією. Доповідь містить, зокрема, пропозиції Комітету експертів стосовно підготовки необхідних рекомендацій. ДКЕ та Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо застосування Хартії Україною під назвою «Застосування Хартії в Україні. Перший цикл моніторингу» були ухвалені і оприлюднені 7 липня 2010 р.[20]

Стосовно загальної ситуації з імплементації настанов Хартії Україною Комітет експертів дійшов, зокрема, наступних висновків[21].

Перед усе він відзначив, що для України є характерною надзвичайно багата мовна різноманітність. Українська історія поставила державну мову в особливе становище. Комітет експертів із розумінням ставиться до того, що в Україні широко поширено відчуття необхідності укріпити позиції державної мови. У той же час Комітет експертів нагадує, що законне бажання сприяти використанню державної мови, як одного із засобів забезпечення державної єд-

---

[18] First periodical report of Ukraine on implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages // MIN-LANG/PR (2007) 6. — Strasbourg, 2 August 2007. — P. 3–11.

[19] First periodical report of Ukraine on implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages // MIN-LANG/PR (2007) 6. — Strasbourg, 2 August 2007. — P. 12–15.

[20] Application of the Charter in Ukraine. Initial monitoring cycle // ECRML (2010) 6. — Strasbourg, 7 July 2010. — 108 p. [Електронний ресурс]: Веб-сайт Ради Європи. — Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/EvaluationReports/UkraineECRML1_en.pdf. — Назва з екрану.

[21] Application of the Charter in Ukraine. Initial monitoring cycle // ECRML (2010) 6. — P. 94–95;95–97.

ності, не повинно перешкоджати розвитку і захисту регіональних мов або мов меншин. Він заохочує українські органи влади у зв'язку з цим дотримуватися зрівноваженого підходу.

Комітет експертів зазначив, що необхідність захищати національні меншини та їх мови визнається в Україні на високому конституційному рівні. Ратифікаційна грамота України визначає 13 мов, яким гарантується однаковий рівень захисту за частиною III Хартії. Однак, ці 13 мов значно відрізняються одна від одної як у тому, що стосується кількості носіїв, так і рівня захисту, якого вже було досягнуто раніше. Щодо одних мов, ратифікаційна грамота передбачає підвищення рівня їх захисту та ще краще сприяння їх розвитку, щодо інших — рівень захисту, якого вже було досягнуто, є вищим за той, що забезпечує Хартія. Комітет експертів підкреслює, що відповідно до пункту 2 статті 4 Хартії, ратифікація Хартії не повинна призводити до зниження рівня захисту, якого вже було досягнуто. Комітет експертів зазначає, що деякі мови не було включено до сфери застосування Хартії, це: вірменська, чеська, ромська та татарська мови, а також мови, котрі знаходяться під загрозою відмирання, як-от караїмська та кримчакська.

Комітет експертів зауважив, що в Україні Закон про мови датується 1989 роком та не відповідає сучасній ситуації. Жодний з багатьох, представлених на розгляд Верховній Раді за останні декілька років, проектів Закону про мови, не був прийнятий. Українські органи влади розробили у квітні 2008 року Концепцію реалізації державної мовної політики без проведення попередніх консультацій з носіями регіональних мов або мов меншин. Українські органи влади закликаються краще узгоджувати загальну мовну політику через проведення консультацій з носіями та заохочуються прийняти нове законодавство, яке відображало би сучасну ситуацію в Україні.

На основі Доповіді та зроблених висновків Комітет експертів подав на розгляд Комітету міністрів пропозиції стосовно підготовки рекомендацій Україні. На своєму 1090-му засіданні, що відбулося 7 липня 2010 року, Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію щодо застосування Хартії Україною[22].

Комітет міністрів, згідно зі статтею 16 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, враховуючи документ про прийняття, поданий Україною 19 грудня 2005 року; звертаючи увагу на оцінку застосування Хартії Україною, здійснену Комітетом експертів; враховуючи, що цю оцінку було здійснено, спираючись на інформацію, надану українськими органами влади в їх першій періодичній доповіді, на додаткову інформацію, запропоновану українськими органами влади, на інформацію, надану законно створеними в Укра-

[22] Recommendation RecChL(2010)6 of the Committee of Ministers on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages by Ukraine (Adopted by the Committee of Ministers on 7 July 2010 at the 1090th meeting of the Ministers' Deputies) //Application of the Charter in Ukraine. Initial monitoring cycle // ECRML (2010) 6. — P. 108.

їні органами та асоціаціями, та на інформацію, отриману Комітетом експертів під час проведення робочого візиту,

«Рекомендує Україні враховувати всі зауваження Комітету експертів та, в пріоритетному порядку:

1. розробити в тісній взаємодії і співпраці з представниками мов меншин структуровану освітню політику з питань регіональних мов або мов меншин та забезпечити носіям мов меншин право здобувати освіту своїми мовами, зберігаючи вже досягненні успіхи і існуючий найкращий досвід у цій галузі;
2. переглянути існуючі правила застосування мов меншин з тим щоб забезпечити їхнє використання для доступу до вищої освіти;
3. змінити існуючий чисельний поріг для офіційного використання регіональних мов або мов меншин у місцевих та регіональних адміністраціях, за якого Хартія може бути застосована у випадках, коли чисельність носіїв це виправдовує;
4. забезпечити, щоб встановлені квоти стосовно теле- та радіопрограм, а також вимоги дублювати, субтитрувати та озвучувати всі іноземні фільми українською мовою не завдавали шкоди трансляції радіо- та телепередач регіональними мовами або мовами меншин та не перешкоджали поширенню продукції ЗМІ та фільмів регіональними мовами або мовами меншин;
5. примножити зусилля задля надання підтримки у створенні і/або подальшому існуванні культурних центрів для носіїв регіональних мов або мов меншин;
6. вжити ефективних заходів задля захисту та сприяння розвитку караїмської та кримчакської мов, які знаходяться під загрозою зникнення;
7. при перегляді документа про ратифікацію взяти до уваги всі висновки і рекомендації зроблені Комітетом експертів, особливо ті, що пов'язані з параграфом 2 статті 4 Хартії як це сформульовано у висновках Розділу 3 цієї Доповіді» [99].

Україна продовжує свою відкритість до співпраці і готовність співробітничати з впливовими міжнародними організаціями, в тому числі Радою Європи та іншими правозахисними установами для забезпечення захисту прав людини на території української держави, включаючи права всіх без винятку національних і мовних меншин, які роблять свій внесок у процвітання та культурне розмаїття українського суспільства.

Підрозділ 2.2.

◆

Міжнародно-правові гарантії безпеки України

2.2.1. Будапештський меморандум 1994 року та суверенітет України: зміст і юридична природа гарантій

Вступ

Події весни 2014 р., пов'язані з порушенням територіальної цілісності України з боку Російської Федерації та її регулярним втручанням у внутрішні справи нашої держави, знову гостро здійняли питання міжнародно-правового статусу України. Особливо доскіпливо дискутується питання гарантій, які були надані Україною згідно з Меморандумом про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, підписаним у Будапешті 5 грудня 1994 р. (далі — Будапештський меморандум 1994 р.). Як відомо, в цьому документі містяться гарантії територіальної цілісності та політичної незалежності України, надані їй ядерними державами у зв'язку із відмовою від ядерного арсеналу, який перебував у володінні України після розпаду СРСР[1].

Через це особливої актуальності набуває питання поточного юридичного статусу Будапештського меморандуму 1994 р., змісту та юридичної природи гарантій, закріплених у ньому, та значення цього документа в міжнародно-правовому полі в контексті міжнародної політики нерозповсюдження ядерної зброї. Додаткової актуальності цьому питанню надає той факт, що аналогічні за змістом документи були також підписані з Республікою Білорусь та Казахстаном і тому в їхній міжнародно-правовій практиці існують ризики виникнення тих же проблем, з якими тепер стикається України.

1. Міжнародно-правове співробітництво з приводу ядерного роззброєння України та формування змісту гарантій Україні в обмін на відмову від ядерної зброї.

Дослідження окресленого кола питань неможливе без аналізу історичної ретроспективи процесу ядерного роззброєння України, в ході якого відбувалися розроблення та укладення Будапештського меморандуму 1994 р. Воно допоможе краще зрозуміти ті фактори, які вплинули на формування положень цього документа, та сприятиме кращому розумінню змісту гарантій, закріплених у ньому.

Ретроспективно аналізуючи юридичне оформлення процесу ядерного роззброєння України, можна виділити три основні його стадії: 1) 16 липня 1990 р. — 1 грудня 1991 р. — закріплення ідеї без'ядерного статусу в ході здобуття Україною незалежності та в нормативних документах, пов'язаних із

[1] Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 2004. — № 4, Кн. 2. — С. 603, ст. 1034.

Городиський Іван Михайлович — директор Центру верховенства права Українського католицького університету, к. ю. н.

цим; 2) грудень 1991 р. — налагодження співробітництва щодо ядерного роззброєння та контролю за ядерною зброєю колишнього СРСР в рамках СНД; 3) січень 1992 р. — 5 грудня 1994 р. — багатостороннє міжнародне співробітництво в цій сфері, яке завершилося наданням Україні міжнародних гарантій безпеки в обмін на відмову від ядерної зброї та приєднання до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р. (далі — ДНЯЗ).

Окремо також слід наголосити на тому, що в ході міжнародного співробітництва на другому та третьому етапах розв'язувалися питання не тільки ядерного роззброєння України, а й двох інших радянських республік, на території яких були розміщені частини ядерного арсеналу СРСР, — Республіки Білорусь та Казахстану. Тому практично всі міжнародні документи укладалися з приводу роззброєння всіх трьох цих держав.

Передусім слід зазначити, що офіційна позиція нашої держави з самого початку її шляху незалежності ґрунтувалася на ідеї без'ядерного статусу. Рух до без'ядерного статусу був зафіксований ще в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., в розділі IX «Зовнішня і внутрішня безпека» встановлено, що: «Українська РСР... дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї»[2].

Згодом курс на ядерне роззброєння був підтверджений і в інших законодавчих актах. Зокрема, вже після проголошення Акта незалежності України, Верховна Рада ухвалила Заяву про без'ядерний статус України від 24 жовтня 1991 р., де, зокрема, зазначено: «Україна проводитиме політику, спрямовану на повне знищення ядерної зброї та компонентів її базування, що розташовані на території Української держави»[3]. Після референдуму про незалежність 1 грудня 1991 р. та початку процесу міжнародно-правового визнання України, цей курс повторно задекларовано у Зверненні Верховної Ради «До парламентів і народів світу» від 5 грудня 1991 р.: «…Україна не буде ядерною державою. З цією метою Україна має намір вступити в переговори з усіма заінтересованими державами для укладення міжнародних угод», а також: «Україна має намір приєднатися до Договору 1968 року про нерозповсюдження ядерної зброї як неядерна держава»[4].

На другому етапі Україна приєдналася і до низки міжнародних документів, укладених у рамках Співдружності Незалежних Держав (далі — СНД), в яких теж були, прямо чи опосередковано, закріплені її наміри до проведен-

---

[2] Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII // Верховна Рада УРСР. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради УРСР від 31.07.1990 р. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

[3] Заява «Про без'ядерний статус України» від 24.10.1991 р. № 1697-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 17.12.1991 р. — 1991. — № 51. — Ст. 742.

[4] Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів світу від 05.12.1991 р. № 1927-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 25.02.1992 р. — 1992. — № 8. — Ст. 199.

ня ядерного роззброєння. Так, в Угоді про створення СНД від 8 грудня 1991 р. зазначалося, що: «Держави — члени Співдружності… прагнуть до ліквідації всіх ядерних озброєнь, загального і повного роззброєння під суворим міжнародним контролем. Сторони поважатимуть прагнення одна одної до досягнення статусу без'ядерної зони і нейтральної держави»[5]. В Угоді про спільні заходи щодо ядерної зброї від 21 грудня 1991 р., укладеній між Україною, Росією, Білоруссю і Казахстаном, йшлося про те, що сторони домовилися щодо зобов'язання України приєднатися до ДНЯЗ як неядерної держави (ст. 5) та щодо багатостороннього сприяння ліквідації ядерної зброї (ст. 6)[6].

Аналіз усіх вищенаведених документів 1990–1991 рр. дозволяє зробити два головні висновки. По-перше, ***ініціатива ядерного роззброєння належала Україні і на початкових етапах мала однобічний характер.*** Уже після розпаду СРСР і підписання низки міждержавних договорів у рамках СНД Україна активно долучилася до процесу співробітництва між колишніми радянськими республіками щодо такого роззброєння.

По-друге, ***здобуття міжнародних гарантій безпеки щодо територіальної цілісності, політичної незалежності та невтручання у внутрішні справи не декларувалося як передумова ядерного роззброєння.*** В жодному з шести вищенаведених документів 1990–1991 рр. не вказувалося, що Україна повинна дістати гарантії з боку інших держав у разі відмови від ядерної зброї. Йшлося лише про необхідність укладення Угоди про гарантії із МАГАТЕ у зв'язку із приєднанням до ДНЯЗ, що зафіксовано в Заяві Верховної Ради від 24 жовтня 1991 р. (п. 7)[7], Зверненні Верховної Ради від 5 грудня 1991 р. [8], Угоді про спільні заходи щодо ядерної зброї від 21 грудня 1991 р. (ст. 5)[9].

Кінцевий етап міжнародного співробітництва щодо ядерного роззброєння України ознаменувався долученням до цього процесу й інших зацікавлених держав, зокрема США. Саме на цьому етапі вперше порушується питання, щоб Україна дістала міжнародні гарантії в обмін на відмову від ядерної зброї. Вперше це питання порушено у Постанові Верховної Ради України від 9 квіт-

---

[5] Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 08.12.1991 р. // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.05.2014 р. Режим доступу — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_077.

[6] Угода про спільні заходи щодо ядерної зброї від 21.12.1991 р. // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.05.2014 р. Режим доступу — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_086.

[7] Заява «Про без'ядерний статус України» від 24.10.1991 р. № 1697-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 17.12.1991 р. — 1991. — № 51. — Ст. 742.

[8] Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» від 05.12.1991 р. № 1927-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 25.02.1992 р. — 1992. — № 8. — Ст. 199.

[9] Угода про спільні заходи щодо ядерної зброї від 21.12.1991 р. // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.05.2014 р. Режим доступу — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_086.

ня 1992 р. У її преамбулі встановлено, що «знищення ядерної зброї, дислокованої на території України, повинно здійснюватись за умови гарантії національної безпеки України»[10].

Віховим документом на цьому етапі став Лісабонський протокол до Договору між СРСР і США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь (далі — Договір СНО-І), який був підписаний у Лісабоні 23 травня 1992 р. Його сторонами виступили Білорусь, Казахстан, Росія, Україна і США. Згідно з ним, чотири колишні радянські республіки, як держави — правонаступниці колишнього СРСР, у зв'язку з Договором прийняли на себе зобов'язання колишнього СРСР за Договором СНО-1 (ст. І). Ключовим для ядерного роззброєння стало положення ст. V, де вкотре встановлювалося, що: «Республіка Білорусь, Республіка Казахстан і Україна приєднуються в можливо найкоротший термін до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 червня 1968 року як держави-учасники, що не володіють ядерною зброєю»[11].

Однак при ратифікації Лісабонського протоколу Верховна Рада, ухвалила рішення відмовитися від ратифікації ст. V[12]. Крім того, українська сторона зробила 13 застережень, серед яких особливої уваги заслуговувало п'яте застереження: «Україна як держава — власник ядерної зброї йтиме до без'ядерного статусу і позбуватиметься поетапно розташованої на її території ядерної зброї за умови одержання нею надійних гарантій своєї національної безпеки»[13].

Крім того, були сформульовані й основні вимоги до змісту цих гарантій, а саме зобов'язання ядерних держав: ніколи не застосовувати ядерної зброї проти України; не використовувати проти неї звичайні збройні сили і не вдаватися до погрози силою; поважати територіальну цілісність і недоторканність кордонів України; утримуватися від економічного тиску з метою розв'язання будь-яких спірних питань[14].

---

[10] Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу : Постанова від 09.04.1992 р. № 2264-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 21.07.1992 р. — 1992. — № 29. — Ст. 405.

[11] Протокол до Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення й обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 23.05.1992 р. // Офіц. вид. — Офіційний вісник України від 19.01.2007 р. — 2007. — № 1. — С. 299, ст. 58, код акта 38332/2007.

[12] Про ратифікацію Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 року, і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1992 року : Постанова від 18.11.1993 р. № 3624-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 07.12.1993 р. — 1993. — № 49. — Ст. 464.

[13] Там само.

[14] Про ратифікацію Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 року, і Протоколу до нього, підписаного у Лісабо-

Результатом ухвалення цих застережень стала достатньо жорстка міжнародна і політична реакція, зокрема з боку США та Росії, які потрактували такі дії України як сигнал до відмови від ядерного роззброєння. Однак українські високопосадовці в подальшому неодноразово наголошували на необхідності дістати такі гарантії в обмін на відмову від ядерної зброї. Зокрема, така теза прозвучала у виступі міністра закордонних справ України А. Зленка на засіданні Генеральної Асамблеї ООН 30 серпня 1992 р. Результатом тривалого багатостороннього переговорного процесу стала Тристороння заява Президентів України, США та Росії від 14 січня 1994 р., ухвалена за результатами спільної зустрічі в Москві.

В цьому документі підтверджено курс України на повну відмову від ядерної зброї, надання міжнародного сприяння цьому процесові, врегулювання його окремих проблемних моментів, у тому числі надання економічної компенсації витрат і втрат, пов'язаних із ядерним роззброєнням. Проте найважливішим підсумком стало те, що керівники США та Росії повідомили про готовність: «надати Україні гарантії безпеки», зокрема:

- поважати незалежність і суверенітет та чинні кордони держав-учасниць НБСЄ і визнавати, що зміна кордонів може відбутися тільки мирним шляхом за взаємною згодою;
- утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави, і що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом ООН;
- утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення іншою державою — учасницею НБСЄ прав, притаманних її суверенітету, і таким чином дістати будь-які переваги;
- домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні як державі — учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї;
- не застосовувати ядерної зброї проти будь-якої держави — учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, крім випадку нападу на них самих або на їх союзників з боку такої держави спільно або в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю[15].

ні від імені України 23 травня 1992 року : Постанова від 18.11.1993 р. № 3624-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 07.12.1993 р. — 1993. — № 49. — Ст. 464.

[15] Тристороння заява Президентів України, США та Росії від 14.01.1994 р. // Офіц. вид. — Офіційний вісник України від 20.11.2006 р. — 2006. — № 45. — С. 343, ст. 3056, код акта 37807/2006.

Крім того, американська та російська сторони заявили, що були проведені консультації із Великою Британією, як третьою державою — депозитарієм Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р., результатом яких стала заява про готовність британської сторони надати такі ж гарантії[16].

Якщо порівняти ті вимоги до гарантій, які містилися в застереженнях України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р. та ті, які були зафіксовані в Тристоронній заяві від 14 січня 1994 р., то можна констатувати, що вони значно відрізнялися, хоч основні їхні принципи збереглися. Зокрема, Росія і США, замість гарантій безпосередньо Україні, задекларували надання гарантій всім державам — учасницям НБСЄ (з 1995 р. — ОБСЄ) загалом, а у разі незастосування ядерної зброї — всім без'ядерним державам — учасницям Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р. Водночас у такому разі виникав ризик, що із втратою членства в НБСЄ-ОБСЄ чи виходу із неї України, ці гарантії так само втратять дійсність. Безпосередньо України стосувалася тільки одна пропозиція — звернення до Ради Безпеки ООН в разі загрози територіальній цілісності чи незалежності України.

Так чи інакше, але саме пропозиції сформульовані в Тристоронній заяві від 14 січня 1994 р. лягли в основу міжнародних гарантій зафіксованих у Будапештському меморандумі від 5 грудня 1994 р. (державами-гарантами виступили Росія, США, Велика Британія, Китай та Франція). Цей документ остаточно завершив юридичне оформлення процесу ядерного роззброєння України та зафіксував гарантії, які були надані Україні в обмін на набуття без'ядерного статусу. Його укладення ознаменувало собою важливий етап участі України в міжнародному співробітництві та завершило розв'язання питання її ядерного роззброєння. О. Задорожній слушно зазначив, що ухвалення цього документа, стало підсумком «зусиль міжнародної спільноти з вирішення гострих проблем україно-російських відносин»[17].

2. Юридичний зміст гарантій Україні, закріплених у Будапештському меморандумі 1994 р.

Будапештський меморандум 1994 р. доволі невеликий за обсягом і складається з преамбули, шести пунктів та кінцевої частини. Аналіз положень цього документа, дає змогу розділити зобов'язання, що виникають за ним, на два види: *позитивні* (вчиняти певні дії) та *негативні* (утримуватися від певних дій). До *позитивних* належать зобов'язання:

п. 1 — поважати незалежність і суверенітет та чинні кордони України згідно з принципами Кінцевого акта НБСЄ;

---

[16] Там само.

[17] Задорожній О. В. Міжнародно-правові основи відносин України з Російською Федерацією як двох незалежних держав у пострадянську добу (1991–2013 рр.) / О. В. Задорожній // Український часопис міжнародного права. — 2013. — Спецвипуск «Правові аспекти українсько-російських відносин на сучасному етапі». — С. 9.

п. 4 — домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй з метою надання допомоги Україні як державі — учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї;

п. 6 — проводити консультації у разі виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно цих зобов'язань[18].

Своєю чергою, до *негативних* зобов'язань можна віднести такі:

п. 2 — утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України;

п. 3 — утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином дістати будь-які переваги;

п. 5 — не застосовувати ядерну зброю проти будь-якої держави — учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю[19].

Аналогічні за змістом документи щодо міжнародних гарантій в обмін на відмову від ядерної зброї були також укладені з Республікою Білорусь та Казахстаном.

Можна констатувати, що положення Будапештського меморандуму були розроблені із частковим урахуванням вимог української сторони, сформульованих нею у застереженнях до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р. та пропозицій сформульованих у Тристоронній заяві від 14 січня 1994 р. Так, зафіксовано зобов'язання щодо поваги до суверенітету та кордонів України (п. 1); незастосування сили чи погрози силою (п. 2); утримання від економічного тиску (п. 3). Слід наголосити, що вони були зафіксовані безпосередньо щодо України, а не загалом щодо держав — членів НБСЄ, як пропонувалося в Тристоронній заяві.

Водночас було збережене зобов'язання щодо незастосування ядерної зброї проти всіх без'ядерних держав — учасниць Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р., як сформульовано в Тристоронній заяві, а не саме проти України, про що йшлося в застереженнях, ухвалених Верховною Радою. Також збережено зафіксоване вперше в Тристоронній заяві зобов'язання держав-гарантів звертатися до Ради Безпеки ООН з вимогою вжиття негайних дій в разі агресії проти України.

---

[18] Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 2004. — № 4, Кн. 2. — С. 603, ст. 1034.

[19] Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 2004. — № 4, Кн. 2. — С. 603, ст. 1034.

Аналіз положень Будапештського меморандуму дозволяє зробити низку висновків щодо механізмів, які передбачені згідно з цим міжнародним документом. Передусім головний інструмент Меморандуму — утримання держав-гарантів від негативних дій та декларування поваги до суверенітету і територіальної цілісності України (п. 1–2, 3, 5). Своєю чергою, в разі загрози Україні Меморандум передбачає два способи дій гарантій: звернення до Ради Безпеки ООН (п. 4) та проведення консультацій (п. 6). Вжиття будь-яких інших дій, зокрема пов'язаних із застосуванням сили чи інших заходів, цим документом ***не передбачено.***

Практично одразу ж після підписання Меморандуму він наразився на значну критику, бо вважалося, що здобуті гарантії несумірні з відмовою України від ядерної зброї. Проте навіть якщо не розглядати ці гарантії під кутом ядерного роззброєння, власне їх аналіз дає змогу зробити висновок про їх недосконалість і поверховість. Зокрема, до ключових недоліків можна віднести те, що:

- не передбачена ситуація і виходи з неї в разі застосування сили чи погрози нею з боку однієї із держав — учасниць Меморандуму (пункти 1–2, 4);
- нема зобов'язання щодо автоматичного застосування сили чи інших контрзаходів у відповідь в разі агресії проти України — передбачене тільки звернення держав — гарантів до Ради Безпеки ООН для надання допомоги (пункт 4);
- не прописані механізм організації та проведення консультацій згідно з п. 6, зокрема право України вимагати скликання таких консультацій та/чи проведення постійних періодичних консультацій;
- з тексту Меморандуму незрозуміло, чи поняття «агресія», згідно з п. 4, має трактуватися винятково крізь призму застосування ядерної зброї чи погрози нею.

В науково-експертному середовищі по-різному оцінювали положення Будапештського меморандуму 1994 р. Наприклад, американський експерт і колишній посол США в Україні С. Пайфер твердив: «Будапештський меморандум надав пакет безпекових гарантій у формі, яка була вигідна Києву, зміцнивши його позицію в протистоянні з Москвою»[20] і вважав, що Україна отримала «політично цінний документ»[21].

Водночас українські дипломати та експерти вказували на недосконалість і неефективність положень цього міжнародного документа. Наприклад, відомий український дипломат В. Огризко твердив: «Будапештські гарантії залишаються для України паперовим тигром, яким можна налякати маленьку дитину»[22]. На думку іншого українського дипломата О. Горіна: «…розрахову-

[20] Pifer S. The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons / S. Pifer // Brookings Arms Control Series. — May 2011. — Paper 6. — P. 28.

[21] Там само. — P. 30.

[22] 15 років без'ядерного статусу: досвід та гарантії безпеки для України / Фонд ім. Фрідріха Еберта, Представництво в Україні. — Київ, 2009. — С. 5.

вати на ці гарантії, які були надані у 1994 році, не приходиться. Можна впевнено констатувати, що рівень безпеки України за цими міжнародними договорами є недостатнім, оскільки він не передбачає адекватної відповіді на імовірні загрози»[23]. Навіть ще до укладення Меморандуму окремі експерти висловлювали сумнівів в ефективності таких гарантій. Наприклад, Дж. Дж. Міршеймер твердив: «Безпекові гарантії Заходу — теоретично можлива, але непрактична стратегія забезпечення українського суверенітету»[24].

На нашу думку, недоцільно оцінювати положення Будапештського меморандуму 1994 р. крізь призму, передусім змісту закріплених у ньому гарантій. Тут проблема полягає у механізмах реалізації його положень та їх ефективності, які, своєю чергою, обумовлені невизначеністю його міжнародно-правового статусу.

3. Проблема юридичної обов'язковості гарантій Україні, закріплених у Будапештському меморандумі 1994 р.

Ключове питання в контексті статусу Будапештського меморандуму 1994 р., що особливо загострилося навесні 2014 р., те, чи має цей міжнародний документ юридично обов'язковий характер. Практично всі дослідники твердять, що цей документ декларативний, не має характеру міжнародного договору та містить винятково політичні гарантії[25]. Водночас це питання складне і з погляду міжнародного права можливі й інші трактування його положень.

Відповідно, доцільно окремо зупинитися на питанні, чи встановлює Будапештський меморандуму певні міжнародно-правові зобов'язання, чи він передбачає винятково гарантії «політичного характеру» і які ці гарантії з погляду сучасного міжнародного права. Насамперед слід вказати, що в тексті Меморандуму на це не міститься вказівок. Немає свідчень, що укладаючи його, сторони офіційно висловлювалися стосовно того, що гарантії зафіксовані в ньому юридично не обов'язкові й мають винятково політичний характер. Тобто нема будь-яких прямих вказівок на юридичну необов'язковість положень цього документа.

---

[23] Там само. — С. 2.

[24] Mearsheimer J. J. The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent / J. J. Mearsheimer // Foreign Affairs. — Summer 1993. — Vol. 72, № 3 — P. 56.

[25] Дорошко М. С. Вплив політики «перезавантаження» відносин США з Російською Федерацією на переструктурування пострадянського геополітичного простору / М. С. Дорошко // Проблеми міжнародних відносин. Збірник наукових праць. — 2010. — Вип. 1. — С. 116; Кондратенко О. Ю. Процес ядерного роззброєння і Україна / О. Кондратенко // Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: економіка, право, політологія, туризм. — 2011. — Том 2, № 4. — С. 73; Трансформація геополітичної ситуації в світі. Можливості забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / А. І. Шевцов, Г. І. Мерніков, Є. В. Маляревський. — К. : ДФ НІСД. — 2011. — С. 19.; Гіщинський В. Переосмислення геополітичного становища і міжнародно-правових гарантій безпеки України / В. Гіщинський // Україна — Європа — Світ. Міжнародний збірник наукових праць. — 2012. — Вип. 10. — С. 409.

Очевидно, що якби це припускалося апріорі й було відображене, навряд чи Україна, як і Білорусь та Казахстан, пішли б на укладення цих документів в обмін на відмову від ядерної зброї без здобуття додаткових гарантій. Крім того, С. Пайфер вказує, що Україна від самого початку розглядала Будапештський меморандум 1994 р. саме як міжнародний договір, а не суто політичний інструмент[26].

Водночас, на нашу думку, при позитивному чи негативному розв'язанні цього питання слід також враховувати мету укладення Будапештського меморандуму — ядерне роззброєння та непоширення ядерної зброї (англ. Nonproliferation). Цей процес — одна з головних цілей міжнародного співробітництва протягом останніх п'ятдесяти років, від нього багато в чому залежить міжнародна безпека та мир. Тому постає логічне питання: чи можна трактувати зобов'язання, взяті на себе суб'єктами міжнародного права, як такі, що мало винятково політичний характер? Чи їх значення в будь-якому разі, виходить за межі звичайних політичних і навіть договірних зобов'язань?

Результатом міжнародного співробітництва щодо нерозповсюдження стало створення цілої системи правових норм, ключові з яких містяться в уже згаданому вище Договорі про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р. В науці міжнародного права дають високу оцінку юридичним нормам, що регламентують нерозповсюдження і часто розглядають як зобов'язання *erga omnes* (зобов'язання перед усією світовою спільнотою у цілому, мають універсальний характер, і в забезпеченні яких зацікавлена кожна держава).

Як вказує К. Дефрансія: «…правові норми щодо нерозповсюдження дістали особливий статус за міжнародним права як зобов'язання *erga omnes*, які держави несуть перед міжнародною спільнотою в цілому»[27]. К. Земанек теж трактує міжнародно-правові норми в сфері контролю за озброєннями та роззброєнням, зокрема положення Договору про нерозповсюдження 1968 р., як «характерні приклади» зобов'язань *erga omnes*[28]. *Зрозуміло, що насамперед йдеться про Договір про нерозповсюдження 1968 р., однак видається логічним, що всі зобов'язання, взяті на себе державами, які пов'язані з нерозповсюдження ядерної зброї та ядерним роззброєнням, слід трактувати саме як зобов'язання erga omnes.*

Можна виділити два основні види зобов'язань, які виникають із приводу співробітництва в сфері нерозповсюдження ядерної зброї та ядерного роззброєння: зобов'язання держав, пов'язані із ненабуттям, невикористанням і нерозповсюдженням ядерної зброї та скороченням і ліквідацією ядерних ар-

[26] Pifer S. The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons / S. Pifer // Brookings Arms Control Series. — May 2011. — Paper 6. — P. 28.

[27] DeFrancia C. Enforcing the Nuclear Nonproliferation Regime: The Legality of Preventive Measures / C. DeFrancia // Vanderbilt Journal of Transnational Law. — 2012. — Vol. 45. — P. 705–783.

[28] Zemanek K. New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligations / K. Zemnek // Max Planck Yearbook of United Nations Law. — 2000. — Vol. 4. — P. 6.

сеналів; а також гарантії, які надаються у зв'язку із цим. На нашу думку, як зобов'язання *erga omnes* слід розглядати обидва види цих зобов'язань. Очевидно, що гарантії з цього приводу надають одні держави іншим, тобто наявні безпосередні зобов'язання між визначеними суб'єктами міжнародного права, однак їх належність обумовлена тим, що від дієвості цих гарантій напряму залежить результативність та ефективність міжнародного співробітництва щодо ядерного роззброєння.

В світлі цього, слід зазначити, що метою укладення Будапештського меморандуму стало надання Україні гарантій в обмін на відмову від третього за потужністю ядерного потенціалу в світі (за оцінками експертів). На нашу думку, порушення цих гарантій можна трактувати не просто як відмову від політичних гарантій, а як порушення зобов'язань *erga omnes*, що пов'язані з нерозповсюдженням ядерної зброї та ядерним роззброєнням. Відповідно, можна твердити, що незалежно від того, чи повинен цей документ розглядатися як юридично обов'язковий, чи як такий, що має суто політичний характер, гарантії, що він надає, за своєю правовою природою — зобов'язання *erga omnes* і їх порушення неприпустимі в кожному разі.

Зрозуміло, що такий висновок потребує подальшого обґрунтування і уточнення, зокрема через отримання висновків міжнародних судових установ. Водночас видається, що ця позиція може стати ключем для обґрунтування порушення Російською Федерацією своїх зобов'язань саме за Будапештським меморандумом як перед міжнародною спільнотою, так і в рамках відповідних проваджень в органах міжнародної юстиції.

З практичного погляду, варто зазначити, що Будапештський меморандум 1994 р. практично одразу ж після свого укладення обріс цілою низкою міфів, розглядаючись ледь не як фундамент суверенітету та безпеки України, однак протягом 20 років, попри постійні згадки, залишався маловивченим. У 2009 р. Україна виступила з ініціативою перегляду цього документа, однак держави-гаранти обмежилися односторонніми заявами, в яких підтвердили надані гарантії[29].

Представники української влади та вітчизняні політики кілька разів вели мову про можливість звернення до положень Будапештського меморандуму. Наприклад, у 2003 р. під час кризи, пов'язаної із територіальними претензіями Російської Федерації щодо коси Тузла, в Постанові Верховної Ради від 23.10.2003 р. № 1234-IV зазначалася необхідність: «У разі неможливості вирішення питання у рамках двосторонніх консультацій задіяти механізми, передбачені Будапештським меморандумом про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї

[29] Трансформація геополітичної ситуації в світі. Можливості забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / А. І. Шевцов, Г. І. Мерніков, Є. В. Маляревський.– К. : ДФ НІСД. — 2011. — С. 21.

від 5 грудня 1994 року»[30]. Однак тривалий час механізми, передбачені цим документом, так і залишалися незастосовуваними.

4. Будапештський меморандум 1994 р. в контексті порушення територіальної цілісності України навесні 2014 р.

На початку 2014 р. питання дієвості гарантій, закріплених у Будапештському меморандумі, знову стало актуальним. Це було пов'язане з агресією Російської Федерації та окупацією нею території Автономної Республіки Крим. З боку України та міжнародної спільноти неодноразово висловлювалися звернення до положень Будапештського меморандуму, однак Росія заперечувала твердження про їх порушення та відкидала можливість реалізації гарантій, наданих за цим документом.

Наприклад, Міністерство закордонних справ Російської Федерації в своїй заяві від 1 квітня 2014 р. стверджувало, що основне зобов'язання Росії за Будапештським меморандумом: «тільки зобов'язання не застосовувати і не загрожувати застосуванням ядерної зброї проти неядерних держав» і яке Росією «перед Україною жодним чином не було порушено»[31]. Таке трактування гарантій, наданих Україні за Будапештським меморандумом, — однозначна спекуляція його змістом і аж ніяк не виправдовує порушення російською стороною зобов'язань щодо дотримання принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів України, які закріплені й у цілій низці інших міжнародно-правових актів.

Крім того, в ході цих подій російська сторона висловлювала й інші аргументи, які заперечували взяті Росією зобов'язання за Будапештським меморандумом, зокрема пов'язані зі зміною влади в Україні в лютому 2014 р. Так, під час прес-конференції 4 березня 2014 р. президент Російської Федерації В.Путін заявив, що російська сторона не збирається виконувати положення Будапештського меморандуму, бо: «Коли ми вказуємо на те, що це антиконституційний переворот, нам кажуть — ні, це не збройне захоплення влади, це революція… А якщо це революція. Що це тоді означає? Мені тоді важко не погодитися з експертами, які вважають, що на цій території виникає нова держава»[32].

---

[30] Про усунення загрози територіальній цілісності України, що виникла внаслідок будівництва Російською Федерацією дамби в Керченській протоці : Постанова від 23.10.2003 р. № 1234-IV // Верховна Рада України. — Відомості Верховної Ради України від 28.11.2003 р. — Офіц. вид. — 2003. — № 47. — Ст. 374.

[31] Заявление МИД России в связи с обвинениями в нарушении Россией обязательств по Будапештскому меморандуму от 5 декабря 1994 года : 01.04.2014 р. / Министерство иностранных дел Российской Федерации. — [Электронный ресурс]. Цит. 13.07.2014 г. Режим доступа — http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/8a15b43ae2d7c96443256999005bcbb8/e2c2fecc50fbd22944257cad0047429d!OpenDocument.

[32] Путін про Україну: Із цією державою … ми жодних документів не підписували : 04 березня 2014 р. // Українська правда [Електронний ресурс]. Цит. 10.06.2014 р. http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/4/7017517/.

Насамперед необхідно зазначити, що позиція, згідно з якою в Україні відбулася зміна влади революційним шляхом, достатньо сумнівна. Безумовно, події Революції гідності листопада 2013 — лютого 2014 рр. справили вплив на політичні події, однак рішення про повернення до Конституції в редакції 2004 р. і кадрові та структурні зміни в органах влади ухвалювала Верховна Рада України, легітимність якої не ставиться під сумнів. Зрозуміло, що можуть виникати окремі питання до процедури ухвалення цих рішень, однак вона не мала характеру державного перевороту і не була обумовлена ним.

Крім того, ця заява, яку можна розглядати як офіційну позицію особи, що має повноваження представляти свою державу *ex officio*, суперечить основним засадам інституту правонаступництва в міжнародному праві, зокрема принципові континуїтету — принципові, за яким держава як суб'єкт міжнародного права, попри зміни, пов'язані з її урядом, назвою чи конституційним устроєм, залишається тим самим суб'єктом міжнародного права[33].

В науці міжнародного права часто наводять приклади, коли зміна уряду внаслідок революційних подій не впливала на статус держави як суб'єкта міжнародного права. Скажімо. Ч. Фенвік наводить приклад Франції періоду 1789–1815 рр.[34], О. Мережко — приклади неодноразових змін державного устрою Німеччини та Польщі протягом XX ст.[35] тощо. Отже, навіть коли припустити, що в Україні в лютому 2014 р. був «антиконституційний переворот», у трактуванні президента Російської Федерації, це не впливає на міжнародну правосуб'єктність України та чинність зобов'язань, взятих іншими державами стосовно неї, зокрема й за Будапештським меморандумом.

На користь того, що події Революції гідності та зміни в органах влади України в лютому 2014 р. не вплинули на міжнародну правосуб'єктність України, свідчить і ціла низка фактів. Зокрема, жодна держава, через це не припинила свої дипломатичні відносини з Україною; ці події не вплинули на членство України в міжнародних організаціях; нова українська влада не відмовилася від попередніх міжнародно-правових зобов'язань України; жодна держава, формально, не відмовилася від своїх зобов'язань перед Україною.

5. Можливі наслідки порушення гарантій, закріплених у Будапештському меморандумі 1994 р.

Події останніх місяців довели неефективність і недієвість гарантій, які були надані Україні за Будапештським меморандумом 1994 р. На нашу думку,

---

[33] Мережко О. О. Континуїтет / О. О. Мережко // Юридична енциклопедія. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова колегії) та ін. — К.: «Українська енциклопедія», 2001. — Т. 3: К — М. — С. 196.

[34] Мережко О. О. Проблеми теорії міжнародного публічного та приватного права / О. О. Мережко. — К.: Юстініан, 2010. — С. 132.

[35] Fenwick Ch. G. International Law / Ch. G. Fenwick. — New York, Appleton-Century-Crofts, 1948. — P. 157–158.

зміст цих гарантій чи форма їх закріплення, в цьому разі, мають другорядне значення. Основною причиною неможливості їх реалізації став брак політичної волі держав-гарантів дотриматися цих гарантій. Безперечно, цей документ та механізми, передбачені в ньому дискредитовані та вже не можуть служити гарантіями безпеки, територіальної цілісності та політичної незалежності України.

Необхідність пошуку нових форм гарантування національної безпеки України — очевидне і актуальне завдання. На цьому повсякчасно наголошують дослідники та експерти[36]. Її пріоритетність усвідомлюють і представники української влади. Так, Президент України П. Порошенко в своїй інавгураційній промові наголосив на необхідності «…забезпечити підписання міжнародного договору, який прийшов би на заміну Будапештському меморандуму. Такий договір має надати прямі та надійні гарантії миру та безпеки — аж до військової підтримки в разі загрози територіальній цілісності»[37].

На нашу думку, укладення нового міжнародного договору зіткнеться з низкою труднощів — прямим наслідком нехтування державами-гарантами положень Будапештського меморандуму 1994 р., а саме: якщо укладення меморандуму стало прямим наслідком ядерного роззброєння України, то тепер нашій державі буде необхідно шукати нові додаткові аргументи на користь укладення такого міжнародно-правового акта; непов'язання гарантій із ядерним роззброєнням України робить неможливим їх трактування як зобов'язань *erga omnes* в світлі нерозповсюдження ядерної зброї (див. вище); якщо Російська Федерація братиме участь в розробленні такого документа, вона може висунути додаткові вимоги (постійний нейтралітет України, її федералізація тощо) як передумову своєї участі в ньому; якщо Російська Федерація не буде стороною цього документа, він може набути рис договору про колективну самооборону, на що інші держави-гаранти можуть не піти в світлі можливого загострення відносин із Росією.

Якщо ж такий документ буде укладений, ми вважаємо, що він повинен містити такі положення: визнання його юридичної обов'язковості та застосування процедури ратифікації для унеможливлення спроб нівелювання та відмови від наданих гарантій; механізм узгоджених дій держав-гарантів у разі порушення територіальної цілісності та політичної незалежності України; вичерпний перелік випадків, до яких застосовуються ці гарантії, з метою уник-

---

[36] Трансформація геополітичної ситуації в світі. Можливості забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / А. І. Шевцов, Г. І. Мерніков, Є. В. Маляревський.– К. : ДФ НІСД. — 2011. — С. 24; Коцюба Р. О. Міжнародно-правові аспекти засад конституційного забезпечення права на ядерну безпеку / Р. О. Коцюба // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2013. — № 6. — С. 36–37 та ін.

[37] Промова Президента України під час церемонії інавгурації : 07.06.2014 р. // Прес-служба Президента України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.06.2014 р. Режим доступу — http://www.president.gov.ua/news/30488.html.

нення спекуляцій; проведення періодичних консультацій для контролю за дотриманням його положень; право України в односторонньому порядку скликати консультації держав-гарантів у разі виникнення загрози її суверенітетові та територіальній цілісності. Це ті механізми, які не були прописані в Будапештському меморандумі 1994 р. і багато в чому зумовили його недієвість.

На завершення, варто проаналізувати й можливі наслідки недотримання Російською Федерацією гарантій, наданих Україні за Будапештським меморандумом. Основні негативні моменти можна розділити на три основні групи: юридичні, політико-правові та політичні. До першої групи належить насамперед грубе порушення права міжнародних договорів і принципу *pacta sunt srevanda*. Негативним політико-правовим наслідком може бути підрив міжнародно-правового співробітництва в сфері нерозповсюдження ядерної зброї, як результат втрати довіри до міжнародних гарантій, що даються у зв'язку із цим процесом. Нарешті політичним наслідком може бути використання окремими суб'єктами міжнародних відносин неефективності реакції на ситуацію в Україні для виправдання власних протиправних дій щодо набуття ядерної зброї.

Однак для міжнародної спільноти і міжнародного права загалом у подальшому можливі й певні позитивні наслідки. Так, якщо Україна, як і Білорусь та Казахстан, не робитимуть кроків для відновлення ядерного арсеналу та якщо інші міжнародні актори (наприклад, КНДР, Іран тощо) не використають факт порушення Будапештського меморандуму для легітимації своєї ядерної програми, ми матимемо додатковий аргумент для того, щоб розглядати нерозповсюдження ядерної зброю як одне із зобов'язань *erga omnes*.

Висновки

Аналіз нормативно-правової бази щодо ядерного роззброєння України свідчить, що на початкових етапах цей процес був односторонньою ініціативою України і не пов'язувався зі здобуттям певних гарантій в обмін на відмову від ядерної зброї. Обидва ці фактори в подальшому справили вплив на кінцевий зміст гарантій, які були надані Україні.

Міжнародні гарантії, надані Україні в обмін на відмову від ядерної зброї, були зафіксовані в Будапештському меморандумі 1994 р. У них держави-гаранти зобов'язалися поважати суверенітет і територіальну цілісність України, утримуватися від силового та економічного тиску на неї, проводити консультації в разі виникнення відповідних загроз щодо України. Попри розповсюджений стереотип, цей документ не передбачає автоматичного застосування гарантами сили чи інших контрзаходів у відповідь на агресію проти України. Єдиний інструмент, що може бути застосований в такому разі, — звернення гарантів до Ради Безпеки ООН для вжиття відповідних заходів в межах її компетенції.

Положення Будапештського меморандуму наражається на різку критику, основний аргумент якої — бракує юридично обов'язкової сили в цьому

міжнародному документі. Водночас видається за доцільне розглядати його в контексті міжнародного співробітництва в сфері нерозповсюдження ядерної зброї та ядерного роззброєння. В науці міжнародного права визнається, що зобов'язання з такого приводу — це зобов'язаннями *erga omnes* — перед усією міжнародною спільнотою. В цьому разі гарантії, надані Україні, мають юридично обов'язковий характер, а їх порушення — підстава для міжнародно-правової відповідальності.

В березні 2014 р. Російська Федерація грубо порушила гарантії, надані нею Україні за Будапештським меморандумом, окупувавши Автономну Республіку Крим. При цьому аргументи, які наводила російська сторона для виправдання своїх дій (наприклад, утворення нової держави в Україні внаслідок подій Революції гідності; незастосування щодо України ядерної зброї чи погрози нею тощо), не обґрунтовані й не можуть служити легітимним виправданням цих дій, що грубо порушують міжнародне право.

Події весни 2014 р. довели необхідність для України в нових та ефективних гарантіях безпеки, суверенітету і територіальної цілісності. Вони можуть бути реалізовані шляхом розроблення та ухвалення нового міжнародного документа, який би врахував недоліки Будапештського меморандуму, зокрема: закріплення юридичної обов'язковості гарантій; ґрунтовніше прописання механізму дій держав-гарантів у разі загрози безпеці, суверенітетові та територіальній цілісності України; вироблення нових засад проведення консультацій держав-гарантів і права України скликати їх в односторонньому порядку.

Список використаних джерел

1. 15 років без'ядерного статусу: досвід та гарантії безпеки для України / Фонд ім. Фрідріха Еберта, Представництво в Україні. — Київ, 2009. — 8 с.
2. Гіщинський В. Переосмислення геополітичного становища і міжнародно-правових гарантій безпеки України / В. Гіщинський // Україна — Європа — світ. Міжнародний збірник наукових праць.. — 2012. — Вип. 10. — С. 403–413.
3. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-XII // Верховна Рада УРСР. — Відомості Верховної Ради УРСР від 31.07.199 0 р. — 1990. — № 31. — Ст. 429.
4. Дорошко М. С. Вплив політики «перезавантаження» відносин США з Російською Федерацією на переструктурування пострадянського геополітичного простору / М. С. Дорошко // Проблеми міжнародних відносин. Збірник наукових праць. — 2010. — Вип. 1. — С. 108–119.
5. Задорожній О. В. Міжнародно-правові основи відносин України з Російською Федерацією як двох незалежних держав у пострадянську добу (1991–2013 рр.) / О. В. Задорожній // Український часопис міжнародного права. — 2013. — Спецвипуск «Правові аспекти українсько-російських відносин на сучасному етапі». — С. 5–41.

6. Заява «Про без'ядерний статус України» від 24.10.1991 р. № 1697-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 17.12.1991 р. — 1991. — № 51. — Ст. 742.
7. Заявление МИД России в связи с обвинениями в нарушении Россией обязательств по Будапештскому меморандуму от 5 декабря 1994 года : 01.04.2014 р. / Министерство иностранных дел Российской Федерации. — [Электронный ресурс]. Цит. 13.07.2014 г. Режим доступа — http://www.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/8a15b43ae2d7c96443256999005bcbb8/e2c2fecc50fbd22944257cad0047429d!OpenDocument.
8. Звернення Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» від 05.12.1991 р. № 1927-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 25.02.1992 р. — 1992. — № 8. — Ст. 199.
9. Кондратенко О. Ю. Процес ядерного роззброєння і Україна / О. Кондратенко // Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Серія: економіка, право, політологія, туризм. — 2011. — Том 2, № 4. — С. 75–79.
10. Коцюба Р. О. Міжнародно-правові аспекти засад конституційного забезпечення права на ядерну безпеку / Р. О. Коцюба // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. — 2013. — № 6. — С. 35–41.
11. Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 05.12.1994 р. // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 2004. — № 4, Кн. 2. — С. 603, ст. 1034.
12. Мережко О. О. Континуїтет / О. О. Мережко // Юридична енциклопедія. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова колегії) та ін. — К.: «Українська енциклопедія», 2001. — Т. 3: К — М. — С. 196.
13. Мережко О. О. Проблеми теорії міжнародного публічного та приватного права / О. О. Мережко. — К.: Юстініан, 2010. — 320 с.
14. Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу : Постанова від 09.04.1992 р. № 2264-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 21.07.1992 р. — 1992. — № 29. — Ст. 405.
15. Про ратифікацію Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 року, і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1992 року : Постанова від 18.11.1993 р. № 3624-XII // Верховна Рада України. — Офіц. вид. — Відомості Верховної Ради України від 07.12.1993 р. — 1993. — № 49. — Ст. 464.
16. Про усунення загрози територіальній цілісності України, що виникла внаслідок будівництва Російською Федерацією дамби в Керченській протоці : Постанова від 23.10.2003 р. № 1234-IV // Верховна Рада України. — Ві-

домості Верховної Ради України від 28.11.2003 р. — Офіц. вид. — 2003. — № 47. — Ст. 374.
17. Промова Президента України під час церемонії інавгурації : 07.06.2014 р. // Прес-служба Президента України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.06.2014 р. Режим доступу — http://www.president.gov.ua/news/30488.html.
18. Протокол до Договору між Союзом Радянських Соціалістичних Республік і Сполученими Штатами Америки про скорочення й обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 18.11.1993 р. // Офіц. вид. — Офіційний вісник України від 19.01.2007 р. — 2007. — № 1. — С. 299, ст. 58, код акта 38332/2007.
19. Путін про Україну: Із цією державою ми жодних документів не підписували : 04 березня 2014 р. // Українська правда [Електронний ресурс]. Цит. 10.06.2014 р. Режим доступу — http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/4/7017517/.
20. Трансформація геополітичної ситуації в світі. Можливості забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / А. І. Шевцов, Г. І. Мерніков, Є. В. Маляревський.– К. : ДФ НІСД. — 2011. — 44 с.
21. Тристороння заява Президентів України, США та Росії від 14.01.1994 р. // Офіц. вид. — Офіційний вісник України від 20.11.2006 р. — 2006. — № 45. — С. 343, ст. 3056, код акта 37807/2006.
22. Угода про спільні заходи щодо ядерної зброї від 21.12.1991 р. // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.05.2014 р. Режим доступу — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_086.
23. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 08.12.1991 р. // Офіційний вебсайт Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. Цит. 10.05.2014 р. Режим доступу — http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_077.
24. DeFrancia C. Enforcing the Nuclear Nonproliferation Regime: The Legality of Preventive Measures / C. DeFrancia // Vanderbilt Journal of Transnational Law. — 2012. — Vol. 45. — P. 705–783.
25. Fenwick Ch. G. International Law / Ch. G. Fenwick. — New York, Appleton-Century-Crofts, 1948. — L, 744 p.
26. Mearsheimer J. J. The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent / J. J. Mearsheimer // Foreign Affairs. — Summer 1993. — Vol. 72, № 3. — P. 50–66
27. Pifer S. The Trilateral Process: The United States, Ukraine, Russia and Nuclear Weapons / S. Pifer // Brookings Arms Control Series. — May 2011. — Paper 6. — iii, 43 p.
28. Zemanek K. New Trends in the Enforcement of erga omnes Obligations / K. Zemanek // Max Planck Yearbook of United Nations Law. — 2000. — Vol. 4. — P. 1–52.

2.2.2. Ядерні гарантії Договору про нерозповсюдження ядерної зброї та їхній зв'язок із Будапештським меморандумом

Сполучені Штати Америки здійснили перші ядерні випробування в м. Аламогордо, Нью-Мексико, влітку 1945 року. Відтоді протягом останніх 65 років міжнародне співтовариство намагається вирішити головну дилему: як стримувати руйнівні наслідки атома, використовуючи при цьому його величезний потенціал у мирних цілях.

Найперші зусилля щодо розв'язання цієї проблеми не принесли особливих успіхів. У 1946 р. США запропонували план Баруха, який мав за мету заборонити ядерну зброю та інтернаціоналізувати використання ядерної енергії. План не був реалізований, і на 1952 р. уже три держави володіли ядерною зброєю. У 1950-ті та на початку 1960-х побачила світ Ініціатива президента США Дуайта Ейзенхауера щодо мирного атому, створення Міжнародного агентства з атомної енергії (МАГАТЕ), розвитку гарантій МАГАТЕ і розширення мирного використання ядерної енергії. Утім на 1964 р. ще дві країни випробували ядерні пристрої, внаслідок чого підвищилося загальне занепокоєння стосовно того, що поширення ядерних технологій в мирних цілях не може бути відірване від розповсюдження ядерної зброї. У березні 1963 р. президент США Джон Ф. Кеннеді описав світ, у якому вже 25 держав володіють ядерною зброєю, як «максимально можливу небезпеку і загрозу» для всього людства.

На початку 1960-х рр. зусилля стосовно укладення юридично обов'язкової угоди щодо запобігання подальшому розповсюдженню ядерної зброї почали давати результати. У 1961 р. Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй ухвалила Резолюцію, ініціатором якої була Ірландія, що закликала всі держави укласти договір, який би забороняв подальше придбання та передавання ядерної зброї. У 1965 р. в ході роботи Женевської конференції із роззброєння провідні держави світу приступили до розгляду проекту договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Конференція завершила свої переговори в 1968 році, і з 1 липня 1968 р. Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (ДНЯЗ) був відкритий для підписання. ДНЯЗ набув чинності 5 березня 1970 р. для 43 сторін, зокрема трьох з п'яти ядерних держав: Радянського Союзу, Великобританії і Сполучених Штатів.

ДНЯЗ визначає державу як ядерну, якщо вона виробляла або використовувала ядерну зброю або інший ядерний пристрій на 1 січня 1967 р. Цими держава-

Святун Олена Володимирівна — доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

Святун Олексій Володимирович — к. ю. н.

ми є Китай, Російська Федерація (як правонаступник СРСР), Франція, Великобританія та Сполучені Штати. Решта держав, згідно з Договором, є неядерними.

Головний зміст ДНЯЗ спирається на три стовпи: нерозповсюдження, мирне використання ядерної енергії та роззброєння[1].

Нерозповсюдження. Відповідно до статті I ДНЯЗ, ядерні держави зобов'язуються не передавати ядерну зброю або інші ядерні вибухові пристрої будь-якому реципієнту або яким-небудь чином допомагати в цьому, не заохочувати і не спонукати будь-яку державу, що не володіє ядерною зброєю, займатися виробництвом або придбанням такої зброї.

Відповідно до статті II ДНЯЗ, держави, що не володіють ядерною зброєю, зобов'язуються не купувати і не здійснювати контроль над ядерною зброєю або іншими ядерними вибуховими пристроями, а також не звертатися і не приймати допомогу у виробництві таких пристроїв.

Відповідно до статті III Договору, держави, що не володіють ядерною зброєю, зобов'язуються прийняти гарантії МАГАТЕ для перевірки, що їх ядерна діяльність спрямована тільки на мирні цілі.

Мирне використання. Стаття IV ДНЯЗ визнає право всіх учасників на розвиток ядерної енергії в мирних цілях і отримання вигоди з міжнародного співробітництва в цій галузі, у відповідності зі своїми зобов'язаннями в області нерозповсюдження. Стаття IV також заохочує співпрацю в цій сфері.

Роззброєння. Відповідно до статті VI, усі учасники зобов'язуються проводити добросовісні переговори про ефективні заходи з припинення гонки ядерних озброєнь, до ядерного роззброєння, а також загального і повного роззброєння.

Ці стовпи взаємопов'язані і доповнюють один одного. Ефективний режим нерозповсюдження, члени якого виконують свої зобов'язання, забезпечує ґрунтовну основу для прогресу в галузі роззброєння і робить можливим більш тісне співробітництво в галузі мирного використання ядерної енергії. До права на доступ до переваг мирних ядерних технологій додається відповідальність за нерозповсюдження. Прогрес у галузі роззброєння посилює зусилля зміцнити режим нерозповсюдження та забезпечити дотримання зобов'язань, тим самим полегшуючи співробітництво щодо мирного використання ядерної енергії.

Перед укладенням цього Договору Рада Безпеки ООН схвалила резолюцію про гарантії безпеки, згідно з якою агресія з використанням ядерної зброї або загроза такої агресії проти держави, яка не володіє ядерною зброєю, викликає невідкладні дії з боку Ради Безпеки, а передусім його постійних членів.

Кількість держав-учасників ДНЯЗ зросла із 43 у 1970 році до майже 190, що робить його найбільш обов'язеоаою угодою про нерозповсюдження зброї та контроль над озброєннями в історії людства. Тільки три держави — Індія, Ізраїль і Пакистан — ніколи не дотримувалися положень Договору, і лише одна

[1] Договір про нерозповсюдження ядерної зброї від 1968 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_098

держава — Північна Корея — оголосила про свій вихід з ДНЯЗ. У 1995 р. учасники скликали конференцію щодо перегляду та продовження чинності Договору, на якій домовилися пролонгувати договір на невизначений термін.

Головною перевагою, що надається ДНЯЗ, є зміцнений міжнародний мир та безпека. Норма про нерозповсюдження — це досягнення міжнародного консенсусу стосовно того, що подальше розповсюдження ядерної зброї призведе до ослаблення безпеки всіх держав, а також глобальної та регіональної стабільності — усе ще залишається дієвою. ДНЯЗ є наріжним каменем міжнародного режиму нерозповсюдження ядерної зброї, який включає цілу систему правових обмежень, гарантій, експортного контролю, міжнародного співробітництва, а також інші механізми, які допомагають запобігти розповсюдженню ядерної зброї. Кінець гонки ядерних озброєнь часів холодної війни дозволив Росії та Сполученим Штатам продовжити скорочення своїх запасів ядерної зброї до рівня, немислимого ще кілька десятків років тому. Істотно зросло мирне використання ядерної енергії за значимістю та за кількістю держав, що володіють мирною ядерною програмою, та рівнем міжнародного співробітництва, спрямованого на забезпечення мирних переваг ядерної енергії для якомога більшої кількості людей.

ДНЯЗ є єдиним міжнародно-обов'язковим договором, що створює глобальний бар'єр на шляху розповсюдження ядерної зброї. Договір, норма про нерозповсюдження, яку він втілює, а також елементи ширшого режиму нерозповсюдження, що лежать в основі ДНЯЗ, допомогли довести неправильність прогнозів середини 20-го століття про те, що від 20 до 30 держав отримують ядерну зброю.

Ці елементи, являючи собою перешкоду проти розповсюдження ядерної зброї, посилюють індивідуальну безпеку кожної держави, а також глобальну та регіональну безпеки. Договір зменшує стимули для неядерних держав купувати таку зброю та робить свій внесок у мирне врегулювання суперечок між країнами. Після того як він був відкритий для підписання, Договір заохочував низку країн прийняти рішення про припинення розробки програм створення ядерної зброї. Пізніше він запровадив цінну основу для підтримання рішень багатьох держав про відмову від ядерної зброї. Таким чином, Південна Африка відмовилася від своєї ядерної програми і приєдналася до ДНЯЗ як держава, що не володіє ядерною зброєю. Коли після розпаду Радянського Союзу ядерна зброя залишилася в кількох державах-правонаступниках, усі вони передали цю зброю Росії та приєдналися до ДНЯЗ як держави, що не володіють ядерною зброєю. ДНЯЗ також закликає інші держави укладати договори для забезпечення повної відсутності ядерної зброї на їхніх відповідних територіях. Наразі було укладено п'ять таких договорів про створення без'ядерних зон.

ДНЯЗ є наріжним каменем глобального режиму нерозповсюдження. Цей режим включає в себе систему Міжнародного агентства з атомної енергії (МАГАТЕ), мережу двосторонніх і багатосторонніх угод про співпрацю в ядер-

ній галузі, систему багатосторонніх заходів експортного контролю, а також низку резолюцій Ради Безпеки ООН, зокрема резолюцію 1887 (2009)[2]. Вага, що покладається на систему гарантій МАГАТЕ і перебуває в стані постійного розвитку, знайшла відображення в статті ІІІ Договору як механізму, за допомогою якого держави, що не володіють ядерною зброєю, підтверджують дотримання своїх зобов'язань щодо мирного використання ядерної енергії. Стаття ІІІ пов'язує гарантії з експортним контролем, вимагаючи застосування гарантій МАГАТЕ до експорту ядерних матеріалів у держави, що не володіють ядерною зброєю. Комітет Цангера (Комітет експортерів ядерних матеріалів) і Група ядерних постачальників — два органи, метою діяльності яких є розвиток експортного контролю задля запобігання диверсифікації ядерних і пов'язаних з експортом ядерних матеріалів з мирними цілями на виробництво зброї без перешкод для співробітництва в галузі мирного використання ядерної енергії.

У квітні 2004 р. Рада Безпеки ООН одностайно ухвалила Резолюцію 1540 (2004), у якій вперше визначено розповсюдження ядерної, хімічної та біологічної зброї, а також засобів її доставки, як загрозу міжнародному миру та безпеці. Резолюція передбачає юридичні зобов'язання для всіх держав-членів приймати та забезпечувати виконання ефективних заходів, спрямованих проти розповсюдження такої зброї та засобів її доставки недержавним суб'єктам, а також боротися проти незаконного використання пов'язаних матеріалів[3]. Ці заходи істотно посилять міжнародні зусилля щодо запобігання доступу тероризму та мереж розповсюдження до зброї масового знищення.

З метою протидії розповсюдженню ядерної зброї та одночасно виконання положень статті 4 ДНЯЗ, яка встановлює «невід'ємне право всіх учасників Договору розвивати дослідження, виробництво і використання ядерної енергії з мирними цілями без дискримінації» і сприяє «найбільш повному обміну обладнанням, матеріалами, науковою і технічною інформацією про використання ядерної енергії з мирноюметою» було створено «систему гарантій». Відповідальним органом за її роботу є Міжнародне агентство з атомної енергії. Згідно з пунктом 5 статті ІІІ Статуту МАГАТЕ, Агентство уповноважується «встановлювати і проводити в життя гарантії, які мають своєю метою забезпечити, щоб спеціальні розщеплювані та інші матеріали, послуги, устаткування, технічні засоби і відомості які надаються Агентством, або на його вимогу, або під його наглядом чи контролем, не були використані так, щоб сприяти якій-небудь воєнній меті, і поширювати, на вимогу сторін, застосування цих гарантій

---

[2] UN Security Council Resolution 1887 (2009). Maintenance of International Peace and Security: Nuclear Non-proliferation and Nuclear Disarmament [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/523/74/PDF/N0952374.pdf?OpenElement

[3] UN Security Council Resolution 1540 (2004). Non-proliferation of weapons of mass destruction [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement

на будь-які двосторонні чи багатосторонні угоди або, на вимогу тієї чи іншої держави, на будь-які види діяльності цієї держави в галузі атомної енергії»[4].

Після розпаду СРСР Україна стала одним із правонаступників ядерного арсеналу, третім у світі за розміром. 5 грудня 1994 р. в Будапешті під час саміту ОБСЄ Україна приєдналася до Договору про скорочення наступальних озброєнь (СНО-1) та Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, відповідно свій арсенал наша держава передала Російській Федерації як офіційній ядерній державі згідно з ДНЯЗ.

Після укладення в 1995 році Угоди між Україною і МАГАТЕ про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї та її ратифікації Верховною Радою України в 1997 році в нашій державі почала функціонувати система так званих «традиційних гарантій». Принцип дії цієї системи полягає в тому, що сама держава декларує місця знаходження і кількість ядерних матеріалів, що перебувають під її юрисдикцією. Після чого всі ядерні матеріали підлягають гарантіям і перевіряються інспекторами МАГАТЕ.

Формування гарантій МАГАТЕ завжди було спрямоване на пошук ефективної системи, яка б відповідала вимогам часу. У період формування постбіполярної системи міжнародних відносин, коли режим нерозповсюдження перебував у досить складному становищі, була виявлена незаявлена діяльність зі збагачення урану в Іраку. Цей випадок став поштовхом для пошуку шляхів удосконалення режиму нерозповсюдження та підвищення ефективності системи гарантій. У результаті була створена «Програма 93+2», яка призвела до прийняття Радою керівників МАГАТЕ Додаткового протоколу (INFCIRC/540)[5]. Згідно з цим документом, виключається можливість для держави проводити будь-яку незаявлену діяльність, передусім завдяки розширенню можливостей доступу інспекторів МАГАТЕ до об'єктів, де використовуються ядерні матеріали. Але є і слабка сторона INFCIRC/540. Підписання та ратифікація Додаткового протоколу до угоди про гарантії не випливають із зобов'язань по ДНЯЗ, а є суто добровільною справою держав, що певною мірою знижує дієвість цього інструменту. Країни, які підписали і ратифікували вищезгаданий протокол, — учасники «системи посилених гарантій».

Україна з великим потенціалом у ядерній галузі та активною підтримкою політики поліпшення дієвості та ефективності функціонування режиму нерозповсюдження відповідально ставилася до входу в нову систему гарантій МАГАТЕ. Вона підписала Додатковий протокол 15 серпня 2000 р. і ратифіку-

---

[4] Treaty on Non-proliferation of Nuclear Weapons [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://www.state.gov/documents/organization/141503.pdf

[5] Типовой Дополнительный протокол к Соглашению между государством и Международным агентством по атомной энергии о применении гарантий (INFCIRC/540 (corrected). [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/1997/Russian/infcirc540c_rus.pdf.

вала його 16 листопада 2005 р.[6], тим самим підтвердивши свої наміри щодо використання ядерних матеріалів винятково в мирних цілях. Зважаючи на той факт, що Україна повністю дотримується режиму нерозповсюдження і взятих на себе зобов'язань відповідно до укладеної угоди, цей документ охоплює всю ядерну діяльність держави. Більше того, цей крок для нашої держави став наступним у політиці підтримки режиму нерозповсюдження і підтвердив зразковість виконання зобов'язань відповідно до підписаних угод.

Відкритість України в галузі використання атомної енергетики обумовлена намірами завоювати довіру світової спільноти і підтвердити надійність функціонування національної системи обліку та контролю ядерних матеріалів.

Згідно з інформацією, наданою генеральним директором МАГАТЕ Юкія Амано під час виступу на п'ятдесят шостій черговій сесії Генеральної конференції МАГАТЕ, передбачається стійке зростання кількості атомних електростанцій у світі в наступні 20 років[7]. Таким чином, існує велика ймовірність перевантаження бюджету Агентства. Сформована ситуація стала причиною для пошуку оптимального вирішення цієї проблеми, тому зусилля були спрямовані на розробку системи інтегрованих гарантій МАГАТЕ. Це стало ще одним важливим кроком на шляху до оптимізації та покращення функціонування системи гарантій. Нова система базується на оптимальному поєднанні традиційних гарантій (INFCIRC/153) з вимогами посилених гарантій за Додатковим протоколом (INFCIRC/540)[8].

Мета інтегрованих гарантій полягає в тому, щоб забезпечити створення найбільш ефективного механізму реалізації функціонування зміцненої системи гарантій. Це означає, що нові заходи контролю будуть інтегровані вже до реалізованих процедур. Завдяки цьому, з урахуванням процедур, які застосовуються відповідно до Додаткового протоколу, з одного боку, з'являється можливість зменшити навантаження на держави, а з іншого — на Агентство, що дозволить забезпечувати максимальну ефективність у межах наявних ресурсів.

Для того щоб Агентство почало застосовувати інтегровані гарантії, воно повинно зробити так званий «розширений висновок» щодо країни-претендента. До нього входить: уся інформація за результатами виконання умов Угоди щодо всеосяжних гарантій та Додаткового протоколу; результати перевірок обліку ядерного матеріалу і висновок про те, що він використовувався з мир-

---

[6] Закон України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Угоди між Україною та Міжнародним агентством з атомної енергії про застосування гарантій у зв'язку з Договором про нерозповсюдження ядерної зброї. // Голос України. — 2005. — 08.12. — № 233.

[7] Statement to Fifty-Sixth Regular Session of IAEA General Conference 2012 by IAEA Director General Yukiya Amano). [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: www.iaea.org/newscenter/statements/2012/amsp2012n012.html

[8] Bunn Metthew. International Safeguards: Summarizing «Traditional» and «New» Measures / Bunn Metthew [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://ocw.mit.edu/courses/nuclear-engineering/22–812j-managing-nuclear-technology-spring-2004/lecture-notes/lec16notes.pdf

ними цілями; комплексна оцінка звітної інформації за результатами інспекцій та додаткових доступів.

Відповідно до інтегрованих гарантій, кількість інспекцій на території держави, у якій МАГАТЕ вводить таку систему, скорочується. При цьому застосовується практика проведення інспекцій з короткостроковим повідомленням, неоголошених інспекцій та додаткових доступів і більш активного використання результатів віддаленого моніторингу, аналізу відомостей з відкритих джерел інформації, врахування вимог забезпечення гарантій на стадії проектування об'єкта, даних супутникового спостереження тощо.

З 1 травня 2012 року МАГАТЕ почало застосовувати інтегровані гарантії в Україні, що дозволяє Агентству бути впевненим у відсутності незаявлених ядерних матеріалів і незаявленої ядерної діяльності в Україні, поступово зменшивши кількість інспекційних перевірок. Система інтегрованих гарантій характеризується як вищий ступінь довіри до держави, яка приблизно виконує умови Угоди про гарантії та Додаткового протоколу[9].

Безпосередньо з підписанням в 1994 р. Договору про нерозповсюдження ядерної зброї під час обміну ратифікаційними грамотами Російська Федерація, США, Великобританія та Україна підписали Меморандум про гарантії ядерної безпеки у зв'язку з приєднанням України до ДНЯЗ (Будапештський меморандум). Згодом до Меморандуму приєдналися Франція та Китай[10].

Будапештський меморандум є політичною угодою. Згідно зі змістом Меморандуму, держави-гаранти підтвердили, що в результаті приєднання України до ДНЯЗ та як наслідок передачі ядерного арсеналу Російській Федерації, вони поважатимуть незалежність та суверенітет України в її нинішніх кордонах; утримуватимуться від загрози використання сили проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, гарантують, що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином; утримуватимуться від економічного тиску, спрямованого на здійснення впливу стосовно політичної ситуації в Україні; підтвердили свої зобов'язання домагатися негайних дій з боку Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці ДНЯЗ, що не володіє ядерною зброєю, у разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї; підтвердили своє зобов'язання утримуватися від використання ядерної зброї проти України; проводитимуть консультації одна з одною в разі виникнення питань стосовно зобов'язань.

---

[9] Чумак Дмитрий Владимирович. Гарантии нераспространения ядерного оружия и пример Украины. / Чумак Дмитрий Владимирович [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://ru.uatom.org/news2/3

[10] Меморандум про гарантії ядерної безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_158

Привертає увагу той факт, що в англомовному тексті Меморандуму йдеться про «security assurances» (українською– запевнення в безпеці), а не про «security guarantees» (українською — гарантії безпеки), що за змістом передбачає значно слабший характер зобов'язань[11].

Меморандум тривалий час розглядався як певна форма колективних гарантій безпеки для нашої держави. Утім цей документ не є юридично обов'язковим міжнародним договором, а фактично підтвердженням політичних домовленостей. Відтоді питання про юридичну силу та статус Меморандуму залишаються незмінні[12].

Події, які почали відбуватися в нашій державі в лютому 2014 р., засвідчили те, що відсутність юридичної сили цього документу робить його зміст фактично декларацією, яка не тягне за собою жодних санкцій для ядерних держав, що її порушують. З іншого боку, всі держави-підписанти Меморандуму, крім Російської Федерації, виконали свої зобов'язання за Меморандумом: утримувалися від дій, спрямованих від порушення територіальної цілісності України, не застосовували проти нашої держави ядерної зброї, звернулися до Ради Безпеки ООН стосовно ситуації в Криму, проводили консультації з цих питань. Проте жодних зобов'язань цих держав застосувати силу на захист територіальної цілісності України Будапештський меморандум не містить. Тому згідно з цим документом нашій державі не були надані практичні гарантії безпеки та не був створений механізм їх застосування.

Експерти в галузі безпеки вважають, що, беручи до уваги той факт, що Будапештський меморандум виявився нездатним забезпечити територіальну цілісність та безпеку України, необхідно його трансформувати в юридично обов'язковий договір із чітким механізмом реалізації його положень. Це могло б бути зроблено на двосторонній основі шляхом укладення двосторонніх угод про гарантії безпеки на кшталт договорів, укладених США з такими державами, як Ізраїль, Корея, Японія. Зокрема, Україна могла б укласти такі договори із державами-гарантами за Будапештським меморандумом — США, Великобританією, Францією та Китаєм — як у багатосторонньому форматі, так і з кожною державою окремо. До такого договору можна було б внести положення стосовно різних технічних питань, пов'язаних із безпекою, також необхідно передбачити детально прописаний механізм, завдяки якому наша держава могла б гарантувати власну безпеку, а також глобальну і європейську безпеку.

Крім того, враховуючи одностороннє порушення Російською Федерацією положень Будапештського меморандуму, у березні 2014 р. група народних депутатів України в складі Чорноволенка О. В., Королюка В. А. та Каплі-

---

[11] Vasylenko Volodymyr. On assurances without guarantees in a «shelved document»./ Volodymyr Vasylenko [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://www.day.kiev.ua/en/article/close/assurances-without-guarantees-shelved-document

[12] Чекаленко Людмила. Ядерні гарантії Україні: лише на папері / Чекаленко Людмила [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://www.viche.info/journal/4134/

на С. М. винесла на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про денонсацію Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року», який передбачає вихід нашої держави з ДНЯЗ та в подальшому відновлення ядерного статусу нашої держави[13].

Таким чином, очевидним є, що положення Будапештського меморандуму стосовно України безпосередньо пов'язані із дією для нашої держави Договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Недотримання положень Меморандуму з боку однієї з держав-гарантів, а саме — Російської Федерації, ставить під питання ефективність всього механізму ядерних гарантій, які запроваджені в рамках ДНЯЗ і дозволяли контролювати обіг ядерних матеріалів у світі протягом останніх 50 років.

[13] Проект Закону України «Про денонсацію Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 року» [Електронний ресурс]. — Режим доступу до докум.: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50334

2.2.3. Добровільна відмова України від ядерної зброї

14 січня 2014 р., за кілька днів до перших кривавих протистоянь на вулиці Грушевського у центрі Києва, Майдан святкував традиційне народне свято — Маланку: водили козу, співали щедрівок, пригощали кутею. Натомість вітчизняні дипломати у цей день згадували 20-річчя відмови України від ядерної зброї. В опублікованій із цього приводу Заяви МЗС справедливо зауважувалося те, що Україна свого часу «фактично стала флагманом поступу у напрямку звільнення світу від ядерної зброї»[1]. Ніхто не очікував, що менш ніж через півтора місяці не лише Україна, а й увесь світ будуть по-новому оцінювати значення і наслідки цього кроку.

У новітній історії України 14 січня 1994 р. вважається днем, коли Україна добровільно в односторонньому порядку відмовилася від ядерної зброї, яка залишилася на її території внаслідок розпаду СРСР. Щоб уявити масштаби арсеналу зброї, який Україна успадкувала в силу історичних обставин, достатньо навести деякі статистичні дані: на час проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. на її території перебували 222 одиниці розгорнутих засобів стратегічних наступальних озброєнь, зокрема 130 міжконтинентальних балістичних ракет (МБР) РС-18 (СС-19) — кожна із 6 ядерними боєзарядами, 46 міжконтинентальних балістичних ракет РС-22 (СС-24) — кожна з 10 ядерними боєзарядами, 46 важких бомбардувальників, оснащених ядерними крилатими ракетами повітряного базування далекого радіусу дії. Відповідно до умов *Договору про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1991 р.* (далі — Договір СНО-1) за цими носіями було зареєстровано у цілому 1594 ядерні боєприпаси. Крім того, на території України розміщувалася значна кількість тактичних ядерних боєприпасів, вивезених Радянським Союзом із території держав-членів *Організації Варшавського Договору 1955 р.* напередодні розпаду СРСР[2].

Отже, Україна фактично володіла третім за потужністю ядерним арсеналом у світі. Слід визнати, що вона не була першою країною, яка в односторонньому порядку добровільно відмовилась від ядерної зброї. У 1990 р. такий крок уже здійснила Південно-Африканська Республіка, ліквідувавши шість

[1] *Заява МЗС України щодо 20-ї річниці відмови України від ядерної зброї* // Офіційний сайт МЗС: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/524-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-20-ji-richnici-vidmovi-ukrajini-vid-jadernoji-zbroji.

[2] *Зленко А. М.* Дипломатія і політика. — Х., 2003. — С. 333–334; Московские новости. — 1993. — № 49. — С. 4.

Мельник Світлана Олександрівна — старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, старший викладач Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України, к. ю. н.

ядерних боєзарядів. Водночас безпрецедентний характер відповідного рішення України полягав у масштабах ядерної зброї, від якої країна добровільно відмовлялася.

Звичайно, від моменту здобуття незалежності в Україні точилися дискусії навколо питання: чи може держава зберегти таку зброю як власні гарантії безпеки. З новою силою такі дискусії відновилися у результаті незаконної анексії Російською Федерацією Криму у березні 2014 р. і недотримання нею гарантій безпеки, передбачених у *Будапештському меморандумі 1994 р.* Однак цього разу зазначене питання переважно ставилося так: чи могла свого часу Україна зберегти ядерну зброю?

3 березня 2014 р. екс-заступник міністра оборони В. Терещенко на прес-конференції заявив: «Україна на початку 90-х могла і не відмовлятися від ядерного статусу і залишити ядерну зброю... Відмова від ядерного статусу була суто політичним актом, який був здійснений під тиском міжнародного співтовариства». На його думку, «Україна здійснила помилку, коли відмовилась від всіх типів ядерної зброї: тактичної та стратегічної»[3].

Прихильники ядерного статусу України завжди розглядали цю зброю як символ незалежності та могутності держави. Американський професор Дж. Міршиймер ще у 1993 р. далекоглядно зауважував, що «ядерна зброя гарантуватиме збереження миру між Україною та Росією, яка у цьому випадку не буде намагатися захопити Україну»[4]. Чимало українських політиків на початку 1990-х рр. поділяли цю думку. На їхній погляд, якщо Україна прагне відігравати належну роль у світі, вона має домогтися повного контролю над ядерною зброєю, інакше «ставши без'ядерною, Україна перетвориться в третьосортну країну, маріонетку імперських амбіцій США і Росії»[5]. Прихильники такого підходу підтримували течію ідеалізму у зовнішньополітичній доктрині України.

З іншого боку, прихильники більш реалістичного погляду, навпаки, вбачали засади національної безпеки України у підтвердженні її наміру стати без'ядерною державою. Так, на думку юриста-міжнародника С. В. Ісаковича, надбання ядерного статусу Україною не тільки понизило б її національну безпеку, а й призвело би до відповідних дій міжнародного суспільства у вигляді санкцій за порушення загальних принципів міжнародного права і її міжнародно-правових зобов'язань[6].

---

[3] Україні потрібна не ядерна зброя, а НАТО. Новини УНІАН від 3 березня 2014 р. // Офіційний інтернет ресурс: www.unian.net/politics/892248-ukraine-nujno-ne-yadernoe-orujie-a-nato-ekspertyi.html.

[4] *Mearsheimer J.* The Case a Ukrainian Nuclear Deterrent // Foreign Affairs. — Summer, 1993. — N 3. — P. 50–51.

[5] *Шлемко В.* Україні — статус ядерної держави // Голос України, від 23 березня 1993.

[6] *Ісакович С. В.* Міжнародно-правові гарантії безпеки України // Суверенітет України і міжнародне право. Під ред. В. Н. Денисова. — Київ, 1995. — С. 68.

Іншим аргументом неможливості збереження Україною ядерного статусу був і матеріально-технічний аспект. Так наголошувалося, що Україна не могла гарантувати безпечного стану ядерних боєголовок, бо не володіла відповідними спеціальними технологіями, а також підприємствами зі збагачення урану та плутонію і не мала власних полігонів. За словами спеціалістів, ядерні боєголовки, які Україна успадкувала від СРСР, після закінчення гарантійного строку підлягали розукомплектуванню та повній переробці. Зробити це могли лише російські підприємства, які їх виготовляли. Своєю чергою розробка ядерної інфраструктури в Україні вимагала багаторічної праці та багатомільярдних витрат[7].

Існував і суто юридичний аспект, що, на думку експертів, свідчив про неможливість набуття Україною ядерного статусу. Зокрема зверталась увага на визначення ядерної держави, яке міститься у п. 3 ст. IX Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р. Згідно із цією конвенцією такою вважається держава, яка «виробила і випробувала ядерну зброю або інший ядерний пристрій до 1 січня 1967 р.». Попри застарілість вимоги щодо цього терміну, згадане визначення містить два критерії ядерної держави: по-перше, сам факт створення ядерної зброї, а по-друге, — її випробовування. Отже, позаяк Україна не виробляла ядерну зброю і не проводила ядерних випробувань, згідно з таким формально юридичним підходом вона не могла вважатися ядерною державою.

Серед прибічників реалістичних поглядів на долю ядерної зброї в Україні були й вітчизняні дипломати, які вважали, що «виходити в світ міжнародних відносин, керуючись «політикою великої палиці», було, м'яко кажучи, непрактично і контрпродуктивно» [8]. Дипломати, як ніхто інший, розуміли, що, з'явившись на карті світу, Україна потребувала визнання та допомоги. При цьому збереження ядерного статусу вимагало від вітчизняної зовнішньої політики готовності протистояти потужному тиску і навіть відчути міжнародний бойкот. Відомий український дипломат, колишній міністр закордонних справ А. Зленко із цього приводу писав, що, набувши статус ядерної зброї, «ми мали всі шанси залишитися в уявленні світу таким собі незграбним гостем, який прийшов у світове товариство тільки для того, щоб сидіти на самоті в кутку, обнімаючи дорогу серцю ядерну рушницю»[9].

Розглядаючи питання про можливий ядерний статус України, не можна не зважати на такий важливий момент, як прагнення міжнародного співтовариства підтримувати стабільність у питаннях миру та безпеки. Наявність такого статусу напряму торкалася питання збереження стабільного та ефективного міжнародного режиму нерозповсюдження ядерної зброї у світі, наріжним каменем якого був Договір 1968 р. Гарантами миру і безпеки у світі є провідні

---

[7] Там же — С. 68.

[8] *Зленко А. М.* Дипломатія і політика. Україна в процесі динамічних політичних змін. — Харків, 2003. — С. 327.

[9] Там же. — С. 328.

ядерні держави, постійні члени Ради Безпеки ООН. Тому позиція США та Росії стосовно без'ядерного статусу України абсолютно збігалася. Між Вашингтоном та Москвою існували домовленості щодо обов'язкового ядерного роззброєння України. Протистояти таким опонентам на початку 1990-х років Україні було вкрай непросто.

Отже, хоча у ядерному питанні існували діаметральні думки, всі вони були спрямовані на бачення у майбутньому України як незалежної, сильної і успішної держави. При цьому прихильники кожного з обох підходів у різний спосіб вбачали основи національної безпеки України і по-різному оцінювали значення позиції міжнародного співтовариства із цього питання. Україна обрала шлях демократичної цивілізованої держави, відмовившись від третього за потужністю у світі арсеналу ядерної зброї.

Слід сказати, що офіційно оформити відмову України від ядерної зброї з погляду міжнародного права було нелегко якраз через відсутність усередині країни єдиної політичної волі щодо цього питання. До моменту відмови від ядерної зброї та приєднання до ДНЯЗ Україна мала пройти непростий шлях.

Зазначимо, що із самого початку формування незалежної Української держави у низці політичних та нормативно-правових документів було задекларовано її майбутній без'ядерний статус. Насамперед варто згадати ухвалену Верховною Радою УРСР 16 липня 1990 р. *Декларацію про державний суверенітет*. У цьому документі було проголошено прагнення «стати у майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї»[10]. Крім того, була прийнята Заява Верховної Ради України «*Про без'ядерний статус України*» від 24 жовтня 1991 р. У ній підкреслювалося, що наявність на території України ядерної зброї є лише тимчасовим явищем[11].

Серед інших офіційних документів, що стосувалися наміру держави відмовитися від ядерної зброї, слід також згадати:

- «*Звернення до парламентів і народів світу*» Верховної Ради України від 5 грудня 1991 р.[12];
- застереження до *Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав* від 10 грудня 1991 р.[13];
- Заяву парламенту з приводу укладення Україною *Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав* від 10 грудня 1991 р.;

---

[10] Декларація про державний суверенітет // Відомості Верховної Ради України (ВВР України). — 1990. — № 31. — Ст. 429.

[11] Заява Верховної Ради України «Про без'ядерний статус України» від 24 жовтня 1991 р. // № 1697-XII.

[12] Звернення до парламентів і народів світу // ВВР України. — № 1927-XII від 5 грудня 1991 р. — 1992. — № 8. — Ст. 199.

[13] Додаток до Постанови ВРУ «Про ратифікацію Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав» // № 1958-XII від 10 грудня 1991 р.

- Постанову Верховної Ради України «*Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу*» від 9 квітня 1992 р.[14];
- Постанову Верховної Ради України «*Про основні напрями зовнішньої політики України*» від 2 липня 1993 р.[15];
- Постанову Верховної Ради України «*Про ратифікацію Договору між СРСР і США про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 р., і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1993 р.*» від 18 листопада 1993 р.[16] тощо.

Крім того, президент Л. Кравчук неодноразово у своїх листах, телефонних розмовах, під час особистих зустрічей запевняв президентів США, Росії та інших держав про намір ліквідувати всю розташовану на території України ядерну зброю.

Окрім внутрішньо-правових та дипломатичних актів, позиція України з ядерного питання фіксувалася також у міжнародних документах. Так в *Алма-Атинській декларації* від 21 грудня 1991 р. Україна зобов'язувалася зберегти єдиний контроль над ядерною зброєю і згодом приєднатися до ДНЯЗ у статусі неядерної держави, а також укласти з МАГАТЕ відповідні угоди про гарантії і сприяти ліквідації ядерної зброї та забезпечити її вивезення[17].

Водночас важливі зобов'язання щодо відмови від ядерної зброї містилися у *Лісабонському протоколі,* який Україна підписала 23 травня 1992 р. разом зі США, Росією, Білоруссю та Казахстаном. У ньому визнавалося, що Україна є правонаступницею колишнього СРСР за Договором між СРСР та США про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь 1991 р. (Договір СНО-1).

По-суті Україна у такий спосіб визнавалася власником ядерної зброї, розміщеної на її території. Це було важливо для держави, бо дозволяло їй справедливо висувати вимоги щодо відповідної компенсації за відмову від ядерних матеріалів. У ст. 2 Лісабонського протоколу Україна зобов'язувалася позбутися усієї ядерної зброї. Також відповідно до його положень вона брала на себе зобов'язання ратифікувати Договір СНО-1. Цей документ також містив надзвичайно важливу ст. 5, у якій Україна зобов'язувалася приєднатися у мож-

---

[14] Постанова Верховної Ради України «*Про додаткові заходи щодо забезпечення набуття Україною без'ядерного статусу*» // ВВР України. — 1992. — № 29. — Ст. 405.

[15] Постанова Верховної Ради України «*Про основні напрями зовнішньої політики України*» // ВВР України. — 1993. — № 37. — Ст. 379.

[16] Постанова Верховної Ради України «*Про ратифікацію Договору між СРСР і США про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 р., і Протоколу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1993 р.*» // ВВР України. — 1993. — № 49. — Ст. 464.

[17] Зібрання чинних міжнародних договорів України. — 1990 р. — № 1. — Стор. 312.

ливо короткі строки до ДНЯЗ як без'ядерна держав[18]. Багатьма спеціалістами Лісабонський протокол визнавався як один із найбільш важливих міжнародно-правових документів в історії нашої держави, що дозволяв їй уникнути політичної долі Північної Кореї[19].

Так Україна шляхом різного характеру внутрішніх та міжнародно-правових актів у прямий і недвозначний спосіб доводила до відома міжнародного співтовариства свою позицію про дотримання неядерних принципів і набуття нею у майбутньому статусу без'ядерної держави. Проте чому Україна все ж таки відмовилась від ядерної зброї не шляхом ратифікації *Договору про обмеження і скорочення стратегічних наступальних озброєнь 1991 р.* і *Лісабонського протоколу 1992 р.*, а була змушена це зробити шляхом прийняття 14 січня 1994 р. *Тристоронньої заяви Президентів України, США та Росії* (далі — Тристороння заява 1994 р.) і тільки після цього приєдналася до ДНЯЗ.

Причиною цьому став саме *Лісабонський протокол 1992 р.*, який Анатолій Зленко образно назвав «кульмінацією політичного напруження навколо ядерного потенціалу». Під час обговорення у Верховній Раді питання повної ліквідації ядерної зброї у стислі терміни викликало значний резонанс. Чимало депутатів взагалі виступили різко проти набуття Україною без'ядерного статусу. Саме в цей момент у парламенті відобразились два кардинально протилежні погляди на ядерне питання в Україні. Зрештою 18 листопада 1993 р. Верховна Рада прийняла Постанову про ратифікацію Договору СНО-1 та Лісабонського протоколу, однак при цьому внесла низку застережень до ключових положень цих угод, які дослідники назвали «нездійсненними умовами щодо завершення процесу ратифікації»[20]. Такі умови стосувалися гарантій безпеки, фінансування утилізації ядерних арсеналів, надання компенсацій за тактичну ядерну зброю, яка вже була раніше відправлена до Росії, а також визнання того, що тільки певна кількість ядерної зброї підлягає ліквідації. Так у разі гарантування безпеки депутати у п. 5 Постанови зазначили, що Україна йтиме до без'ядерного статусу і позбуватиметься поетапно ядерної зброї, але за умов «одержання нею надійних гарантій своєї національної безпеки, в яких ядерні держави візьмуть на себе зобов'язання ніколи не застосовувати ядерну зброю проти України, не використовувати проти неї звичайні збройні сили і не вдаватися до погрози силою, поважати територіальну цілісність і недоторканність кордонів України, утримуватися від економічного тиску з метою вирішення будь-яких спірних питань»[21].

---

[18] *Протокол до Договору між СРСР і США про скорочення й обмеження стратегічних наступальних озброєнь*, прийнятий у м. Лісабон 23 травня 1992 р. Протокол ратифіковано (крім ст. 5) Постановою ВР України N 3624-XII від 18.11.93.

[19] *Мостовая Ю.* Ратификация «Старта-1» позволит Украине обрести безъядерный статус. Надеется Анатолий Зленко // Киевские ведомости. — 1994. — 5 февраля.

[20] *Ісакович С. В.* Вказ. праця. — С. 72.

[21] Постанова ВР України «*Про ратифікацію Договору між СРСР і США про скорочення і обмеження стратегічних наступальних озброєнь, підписаного у Москві 31 липня 1991 року, і Про-*

Мало того, парламентарії зробили особливе застереження до ст. 5 *Лісабонського протоколу 1992 р.*, яке повністю виключало її дію: «Україна не вважає для себе обов'язковою статтю V Лісабонського протоколу». Так держава, по суті, ратифікувала зазначені дві угоди за винятком статті 5 Протоколу.

Ухвалення у згаданий вище спосіб Лісабонського договору та СНО-1 була сприйнята Росією та США як фактична відмова України від ратифікації цих договорів та викликала негативну реакцію міжнародного співтовариства. Цей факт спричинив різке загострення питання навколо України. Тодішній президент Л. Кравчук емоційно зазначав, що «після цього рішення парламенту Україна стояла перед загрозою повної ізоляції, набутий через те негативний імідж нашої держави став посилюватися до рівня, який відкривав можливість вживати проти нас не тільки економічні методи тиску. У нинішній кризовій економічній ситуації це вже таїло загрозу самому існуванню Української держави»[22]. Цю ситуацію підтверджував і А. Зленко, відзначаючи, що «після невизнаної ратифікації дипломатичний тиск на Україну став майже нестерпним»[23]. Ба більше: коментуючи переговорний процес у Вашингтоні у грудні 1993 р., який відбувався після ухвалення акта парламенту, український дипломат пише: «Тиск посилюється, використовуються різні методи, в тому числі і шантаж з тим, щоб примусити нас відмовитися від вимог і просто підписати угоду»[24].

Відтак і Президент, і уряд країни, відповідальний за виконання міжнародних зобов'язань і дотримання проголошеного державою зовнішньополітичного курсу, опинилися у вельми непростий ситуації, відчуваючи наростання тиску міжнародного співтовариства.

Саме з огляду на такий «глухий кут», у якому опинилася країна, було обрано варіант відмови від ядерної зброї шляхом прийняття *Тристоронньої заяви 1994 р.*, яка давала би змогу обійти процедуру проходження у Верховній Раді вкрай непростого для України питання без'ядерного статусу.

У результаті 14 січня 1994 р. Президент Росії Б. Єльцин, Президент США Б. Клінтон та Президент України Л. Кравчук зустрілись у Москві і в Єкатерінінській залі Кремля підписали Тристоронню заяву. У цьому документі Глава Української держави підтвердив зобов'язання щодо її «приєднання до ДНЯЗ як держави, яка не володіє ядерною зброєю у можливо короткі строки»[25]. Це була ключова фраза заяви, яка відображала зміст ст. 5 *Лісабон-*

токолу до нього, підписаного у Лісабоні від імені України 23 травня 1992 року» // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — N 49. — Ст. 464. — П. 5.

[22] *Кравчук Л.* Дивитися в очі реаліям // Урядовий кур'єр. — 1994. — 8 лютого.

[23] *Зленко А. М.* Вказ. праця. — С. 361.

[24] Там же. — С. 363.

[25] Див. *Тристороння заява Президентів України, США та Росії* // Урядовий кур'єр. — № 10. — 1994. — 18 січня; або *Тристороння заява Президентів України, США та Росії* // Зібрання чинних міжнародних договорів України. — Т. 4. — Кн. 1. — Київ, 2004. — С. 56–59.

ського протоколу 1992 р., саме її парламентарії під час ратифікації Протоколу позбавили зобов'язувальної сили.

Тристороння заява 1994 р. містила Додаток, у якому переважно встановлювалися строки ліквідації ядерної зброї (сім років) та містилися інші конкретні умови матеріальної компенсації, яку надавали Росія та США.

У *Тристоронній заяві 1994 р.* було підтверджено, що президенти «відносяться один до одного як до повноправних та рівних партнерів і що відносини між їх країнами повинні здійснюватися на підставі поваги до незалежності, суверенітету та територіальної цілісності кожної з держав». У заяві також було зазначено, що США готові надати допомогу Україні в розбудові ринкової економіки.

Однак особливо важливим у цьому документі було те, що вітчизняним дипломатам вдалося умістити в її текст запевнення безпеки, які Росія та США зобов'язувалися надати Україні, у той момент, коли для неї набуде чинності Договір СНО-1 і вона стане державою-учасницею ДНЯЗ як без'ядерна держава. По-суті ці запевнення відображали зміст застереження, зробленого парламентаріями у п. 5 *Постанови про ратифікацію Договору СНО-1 та Ліса-бонського протоколу 1993 р.*

Однак текст *Тристоронньої заяви 1994 р.* не в усіх випадках відображав ті зауваження, які депутати включили до згаданої Постанови 1993 р.[26]

У тексті *Тристоронньої заяви 1994 р.* зазначалося, що за вказаних обставин Росія та США підтвердять Україні їх зобов'язання:

1) відповідно до принципів *Заключного Акта НБСЄ 1975 р.* поважати незалежність і суверенітет та кордони держав-учасниць НБСЄ, визнавати, що зміна кордонів може бути здійснена тільки мирним шляхом за взаємною згодою; утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави, і що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом ООН;
2) відповідно до принципів *Заключного Акта НБСЄ 1975 р.*, утримуватись від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення іншою державою-учасницею НБСЄ прав, притаманних її суверенітету, і в такий спосіб отримати будь-які переваги;
3) домагатися негайних дій із боку Ради Безпеки ООН з метою надання допомоги Україні як державі-учасниці ДНЯЗ, що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї;
4) не застосовувати ядерної зброї проти будь-якої держави-учасниці ДНЯЗ, що не володіє ядерною зброєю, крім випадку нападу на них са-

[26] Про аналіз розходжень у положеннях між цими двома документами див. статтю *Ю. Мостової.* Вказ. праця.

мих, їх території чи їх підопічні території, їх збройні сили або на їх союзників з боку такої держави спільно або в союзі з державою, яка володіє ядерною зброєю.

Також зазначимо, що у Тристоронній заяві 1994 р. вказувалося: президенти США та Росії провели відповідні консультації з Великобританією, яка виступала третьою державою-депозитарієм ДНЯЗ, у результаті чого отримано її згоду надати Україні такі ж негативні гарантії за вищезгаданих умов.

Саме цей текст гарантій безпеки знайде із часом своє місце у *Будапештському меморандумі від 5 грудня 1994 р.*, сторонами якого стануть Росія, США, Великобританія та Україна. Цей меморандум буде підписаний після того, як Верховна Рада нового скликання 16 листопада 1994 р. прийме Закон «*Про приєднання до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1968 р.*»[27] і коли новообраний Президент України Л. Кучма 5 грудня 1994 р. на зустрічі ОБСЄ на вищому рівні у Будапешті передасть державам-депозитаріям ДНЯЗ відповідну ратифікаційну грамоту.

У літературі точаться дискусії про визначення правового статусу *Тристоронньої заяви 1994 р.* Можна натрапити на доволі відмінні її назви, які різняться за юридичним змістом: дипломатична домовленість, угода, політична заява, обіцянка, одностороння заява, що викликає юридичні наслідки тощо. Звичайно для неспеціалістів у галузі міжнародного права така різниця не викликає зауважень. Однак саме від визначення її політичного чи певного міжнародно-правового характеру залежить те, до якого режиму правового регулювання вона буде зарахована.

Якщо *Тристоронню заяву 1994 р.* визначати як угоду або договірний акт, то цей документ мав би підлягати ратифікації у Верховній Раді України. Зокрема саме на цьому і наполягала більшість депутатів парламенту, включаючи Ю. Костенка, який очолював парламентську Комісію з питань ядерного роззброєння, а саме кваліфікації Тристоронньої заяви як міжнародної угоди. Адже в заяві врегульовувалися ті питання, які вимагали схвалення вищим законодавчим органом. Натомість уряд, як зазначалося вище, вдався до іншої форми зобов'язань саме для того, щоб обійти процедуру ратифікації.

З іншого боку, якщо говорити про суто політичний характер цієї заяви, то Україна у разі необхідності могла у будь-який час із міркувань доцільності відмовитися від виконання зобов'язань, задекларованих у заяві. Водночас прийняття Україною зобов'язань суто політичного характеру не було в інтересах США та Росії.

Президент Л. Кравчук взяв від імені держави зобов'язання саме міжнародно-правового характеру, які вона у подальшому чітко виконувала. Це привело до ратифікації Україною *Договору СНО-1* та її приєднання до ДНЯЗ як

[27] Закон України «*Про приєднання до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 1 липня 1968 р.*» // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — N 47. — Ст. 421.

без'ядерної держави. Тож вбачається, що таке зобов'язання, як відмова від ядерної зброї, яке містилося у заяві, вийшло за межі винятково політичних обіцянок і породило міжнародно-правові наслідки для всього світового співтовариства.

Отже, на нашу думку, у випадку із заявою 1994 р. є всі підстави стверджувати, що йдеться про наявність такого відносно нового, але усталеного у міжнародному праві джерела, як одностороння заява держави, яка спричиняє юридичні наслідки. Тема односторонніх актів держав була об'єктом кодифікації Комісії міжнародного права протягом дев'яти років (1997–2006 рр.). Результатом цього стало прийняття *Керівних принципів, які застосовуються до односторонніх заяв держав, здатних привести до виникнення юридичних зобов'язань 2006 р.*[28]

У теорії міжнародного права виокремлюють чотири традиційні види односторонніх актів: обіцянка, визнання, відмова та протест. При цьому відмова визначається як зречення держави від суб'єктивного права і не передбачає передачу такого права на користь інших держав. Україна у *Тристоронній заяві 1994 р.* публічно проголосила свою відмову від ядерного статусу, пообіцявши у короткі строки приєднатися до ДНЯЗ як без'ядерна держава. Своє право на володіння ядерною зброєю вона нікому не передавала, а лише відмовлялася від нього. Отже, ми можемо стверджувати, що *Тристороння заява 1994 р.* — це документ, який містить односторонню відмову, що породжує міжнародно-правові наслідки[29].

При цьому тристоронній характер заяви не є перепоною у кваліфікації її саме як одностороннього акту. У сучасній практиці трапляється чимало спільних односторонніх заяв, які за формою є дво-, три- або багатосторонніми, проте містять односторонній прояв волі, здатний породжувати правові наслідки для третіх держав, які не брали участі в укладанні документа (наприклад, Директива країн ЄС від 16 грудня 1991 р. про визнання нових держав у Центрально-Східній Європі)[30]. Тристороння заява 1994 р. містить односторонню відмову України від ядерної зброї, яка була адресована усьому міжнародному співтовариству, тобто мала характер *erga omnes* і надавала права третім державам вимагати від України дотримання взятих на себе односторонніх зобов'язань у майбутньому.

Протягом останніх десятиліть держави охоче вдаються до формулювання таких заяв, особливо коли не бажають пов'язувати себе зобов'язаннями дого-

---

[28] *Керівні принципи, які застосовуються до односторонніх заяв держав, здатних привести до виникнення юридичних зобов'язань 2006 р.* // Доклад КМП о работе ее 58 сессии, 2006 г. Официальные отчеты ГА ООН 61 сессия. Дополнение 10 (A/61/10). См. также: Резолюция ГА ООН, № Res/61/34 от 4 декабря 2006 г.

[29] Див. детальніше про кваліфікацію відмови України від ядерної зброї як одностороннього акту у роботі: *Мельник С. А.* Односторонние акты государств в современном международном праве: моногр. — Одесса: Феникс, 2011. — С. 158–166.

[30] Там же. — С. 74–76, 141–142.

вірного характеру. Часто застосування односторонніх заяв сприяє розв'язанню міжнародних суперечностей або допомагає вирішувати напружені ситуації, а також дає змогу оперативніше порівняно із договірним процесом вирішувати ті чи ті практичні питання. Наприклад, одним із таких випадків стала *Декларація Єгипту щодо свободи судноплавства Суецьким каналом від 24 квітня 1957 р.* Одностороння юридична природа цієї декларації практично не оскаржується у доктрині:[31] свого часу офіційний Каїр мав велику політичну зацікавленість вирішити проблему Суецького каналу саме за допомогою одностороннього юридичного акту, адже започаткування переговорів для укладання договору могло лише загострити і до того напружену конфліктну ситуацію. Як односторонній акт у міжнародно-правовій літературі кваліфікується і закріплена у Конституційному акті Австрії 1955 р. обіцянка дотримуватися постійного нейтралітету[32].

Водночас можуть виникнути сумніви щодо суто одностороннього характеру заяви 1994 р., позаяк у ній містилася не тільки відмова української держави від ядерних арсеналів, а й паралельні зобов'язання Росії та США щодо надання Україні гарантій безпеки та виплати певної компенсації[33]. У цьому контексті доречно навести вищезгадану Декларацію про нейтралітет Австрії, у якій передбачається механізм гарантій безпеки з боку Великобританії, СРСР, США та Франції. Ця обставина не завадила більшості науковців кваліфікувати Декларацію як односторонній юридичний акт.

Беручи односторонні зобов'язання, держава-автор неминуче йде на поступки іншим сторонам. З огляду на це така держава, як правило, заручається підтримкою з боку останніх. Так у випадку із *Тристоронньою заявою 1994 р.*, запевнення у безпеці з боку США та Росії слід розглядати як свого роду стимул для здійснення Україною акту відмови, який за відсутності таких гарантій міг би й не відбутися. Тим більше момент набуття чинності зобов'язань Росії та США не збігається у часі із зобов'язаннями України. Запевнення Росії та США сформульовані в умовний спосіб і надаються постфактум, лише після реалізації Україною відмови від ядерних арсеналів. По-суті вони виступають додатковою запорукою для підтримання наміру нашої держави добровільно і в односторонньому порядку відмовитися від права на ядерну зброю. Отже, можна уточнити, що *Тристороння заява 1994 р.* містить обумовлену односторонню відмову України від ядерної зброї.

---

[31] *Degan V.-D.* Sources of International Law. — The Hague; Boston; London, 1997. — P. 300–301.

[32] *Fiedler W.* Unilateral Acts in International Law. In: Bernhardt R. (Ed.). Encyclopedia of Public International Law (EPIL). — Vol. IV. — North-Holland, 1995. –– P. 1018–1023; *Fiedler W.* Zur Verbindlichkeit einseitiger Versprechen in V?lkerrecht // German Yearbook of International Law (GYIL). — 1976. — N 19. — P. 35–72; *Zemanek K.* Unilateral Legal Acts Revisited. Ed. Wellens K. In: International Law: Theory and Practice. — Netherlands, 1998. — P. 209–221.

[33] *Матіяшек П.* Міжнародно-правові аспекти успадкування Україною ядерної зброї СРСР // Політика і час. — 1995. — № 3. — С. 13–29.

Слід зазначити, що у міжнародних відносинах у сфері безпеки та роззброєння держави час від часу звертаються саме до формулювання односторонніх заяв міжнародно-правового значення з огляду на привабливість їх гнучкого характеру. Для прикладу можна назвати такі документи: Заяву ядерних держав від 5 квітня 1995 р. щодо пролонгації дії ДНЯЗ, Заяву СРСР від 15 липня 1982 р. про незастосування першим ядерної зброї, Заяву СРСР 1983 р. щодо утримання від введення першим у космічний простір протисупутникових систем, Заяву СРСР від 6 серпня 1986 р. про припинення будь-яких випробувань до 1 січня 1987 р. тощо[34]. З одного боку, такі заяви не є договірними актами і не передбачають проходження відповідних процедур, а з іншого — спричиняють виникнення зобов'язань більш ніж політичного змісту. Часто саме такі заяви допомагають розв'язати напружені міжнародні відносини, що складаються між державами.

Отже, *Тристороння заява 1994 р.* про відмову України від ядерної зброї була прийнята за умов, коли, з одного боку, це питання вимагало якнайскорішого вирішення, а з іншого — країна не була готова ратифікувати Договір СНО-1 та приєднатися до ДНЯЗ. Зрештою, саме за допомогою *Тристоронньої заяви 1994 р.,* у якій містилася одностороння відмова України від ядерної зброї, а не шляхом укладання відповідних договірних інструментів нам удалося врегулювати вкрай напружену політичну ситуацію навколо визначення правового статусу ядерної зброї колишнього СРСР. Як свідчить досвід, оперативність у вирішенні зазначеного питання була вкрай необхідною для становлення України як незалежної демократичної держави.

Так, прийнявши історичну *Тристоронню заяву 1994 р.*, Україна взяла на себе зобов'язання щодо практичної реалізації рішення добровільно відмовитись від статусу ядерної держави, що призвело до виведення всіх видів ядерної зброї з її території. Таким актом ми підтримали основи сучасної системи міжнародної ядерної безпеки, значним чином сприявши стабільності режиму нерозповсюдження ядерної зброї у світі. Однак уже через двадцять років стало зрозумілим, якою високою є політична ціна такого кроку для національної безпеки нашої держави.

[34] *Мельник С. А.* Указ. соч. — С. 131–134.

2.2.4. Відмова Україною від ядерної зброї та зобов'язання західних держав. Відпрацьоване ядерне паливо та радіоактивні відходи

Питання поводження з відпрацьованим ядерним паливом (ВЯП) і радіоактивними відходами (РАВ) є наріжним каменем розвитку атомної енергетики України. Революція гідності, окупація Російською Федерацією території Кримського півострову вплинули на всі економічні складові українсько-російських відносин, не винятком стали й питання поводження з РАВ і ВЯП.

Україна технологічно, технічно й економічно залежить від Російської Федерації на багатьох стадіях ядерно-паливного циклу, а надто щодо поводження з відпрацьованим ядерним паливом і радіоактивними відходами. Влада нашої держави неодноразово робила спроби зменшити таку залежність, диверсифікувати напрями співробітництва, але сьогодні це питання набуває іншої якості, стає дедалі актуальнішим.

Між Україною та Російською Федерацією підписано низку договорів у сфері атомної енергетики й, зокрема, щодо вирішення проблеми поводження з радіоактивними відходами та відпрацьованим ядерним паливом. Згідно з Угодою між Урядом України й Урядом Російської Федерації про науково-технічне та економічне співробітництво в галузі атомної енергетики від 14 січня 1993 р.[1], сторони розвивають і поглиблюють співробітництво з питань зберігання та переробки ВЯП, зняття з експлуатації, дезактивація й створення умов для безпечного поводження із відходами енергетичних і дослідних реакторів, розробка нормативно-технічної документації з гарантування безпеки АЕС і дослідних реакторів на всіх етапах їхнього життєвого циклу, розробка типової експлуатаційної документації; облік і контроль ядерних матеріалів і здійснення фізичного захисту об'єктів атомної енергетики; забезпечення радіологічного захисту й ядерної безпеки; підготовка кадрів у вищих навчальних закладах і навчально-тренувальних центрах України та Росії за погодженими програмами. Як передбачається в статті 2, співробітництво держав здійснюється у формі науково-технічних програм, включає в себе розробку нормативних та інших документів для атомних електростанцій, проведення спільних науково-технічних досліджень, здійснення спільних технічних інспекцій, сприяння експлуатації енергоблоків АЕС та ін.

[1] Угода між Урядом України й Урядом Російської Федерації «Про науково-технічне та економічне співробітництво в галузі атомної енергетики» від 14 січня 1993 року // Офіційний вісник України. — 2005. — № 4. — с. 268.

Запорозчук Анна Валеріївна — аспірант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті 3 закладено підвалини співробітництва України та Російської Федерації з питань поводження з ВЯП. Так, ця правова норма вказує що Україна поставляє урановий концентрат до Росії, відправляє ВЯП до Росії на тимчасове зберігання чи переробку з подальшим поверненням радіоактивних відходів. Особливості й умови здійснення таких поставок визначаються контрактами (договорами) між підприємствами та організаціями обох сторін у відповідності до законодавства України та Російської Федерації.

Між Кабінетом Міністрів України й Урядом Російської Федерації укладено Угоду про співробітництво в завершенні будівництва та пуску в промислову експлуатацію на території України енергоблоку № 2 Хмельницької та енергоблоку № 4 Рівненської атомних станцій 14 грудня 2001 року[2]. Відповідно до статті 1 цього міжнародного договору сторони здійснюють співробітництво в завершенні будівництва та пуску в промислову експлуатацію на території України енергоблоку № 2 Хмельницької та енергоблоку № 4 Рівненської атомних станцій з установками типу ВВЕР-1000. Крім того, в угоді закріплено чинні домовленості між Україною та Російською Федерацією щодо постачання ВЯП України на переробку до РФ. Це висвітлюється в пункті 2 статті 5, і ВЯП називається опроміненим ядерним паливом, яке приймає Російська сторона з метою його технологічної витримки та переробки, а також із подальшим поверненням українській стороні радіоактивних відходів, що утворилися в ході переробки. До того ж Україна зобов'язується закуповувати ядерне паливо російського походження для Хмельницької та Рівненської АЕС, а Російська Федерація надає державний кредит Україні на завершення будівництва та введення в промислову експлуатацію вищезазначених атомних електростанцій.

Між державами підписано й двосторонній договір про співробітництво на рівні виконавчих державних органів. В Угоді про співробітництво між Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України та Федеральним наглядом Росії за ядерною та радіаційною безпекою 1996 року[3] до основних напрямів співробітництва, перерахованих в статті 1, належать регулювання ядерної та радіаційної безпеки під час транспортування ядерних матеріалів і регулювання ядерної та радіаційної безпеки при поводженні з РАВ і ВЯП. Співробітництво між державами здійснюється у формі обміну інформацією, проведенням консультацій, участі в експертизі проектів нових об'єктів, спільного проведення інспекцій, двосторонніх відряджень персоналу на курси підвищення кваліфікації, проведення спільних семі-

---

[2] Угода про співробітництво в завершенні будівництва та пуску в промислову експлуатацію на території України енергоблоку № 2 Хмельницької та енергоблоку № 4 Рівненської атомних станцій від 14 грудня 2001 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/643_268.

[3] Угода про співробітництво між Міністерством охорони навколишнього природного середовища і ядерної безпеки України та Федеральним наглядом Росії за ядерною та радіаційною безпекою від 19 вересня 1996 року // Офіційний вісник України. — 2006. — № 48. — С. 3225.

нарів, симпозіумів, конференцій з проблем регулювання ядерної та радіаційної безпеки. Сторони передають керівні документи, норми, правила та стандарти з ядерної та радіаційної безпеки; визнають дію дозволів (ліцензій), сертифікатів обладнання; визнають результати інспекційних і аудиторських перевірок та ін. (стаття 3 Угоди).

Отже, згадані вище міжнародні договори є правовими підвалинами співробітництва України та Російською Федерації в сфері поводження з ВЯП і РАВ, в результаті якого України направляє тепловиділювальні збірки з ВЯП до Російської Федерації на переробку, Російська Федерація повертає перероблене ВЯП і РАВ, що утворилися внаслідок такої переробки. Для України цей процес економічно нерентабельний, тому спроби його диверсифікувати були здійснені вже давно. Так, прийнято так зване *відкладене рішення*, яке передбачає тимчасове (протягом 50–100 років) зберігання ВЯП. Одним зі способів розв'язання такої проблеми стало будівництво сховищ ВЯП. Роль «першопрохідця» в цьому питанні відіграла Запорізька АЕС (ЗАЕС), де було спроектовано, побудовано та введено в експлуатацію сховище ВЯП «сухого» типу. Ґрунтуючись на досвіді ЗАЕС, було прийнято рішення побудувати Централізоване сховище відпрацьованого ядерного палива (ЦСВЯП), призначене для розміщення відходів, отриманих від експлуатації Рівненської, Хмельницької та Южноукраїнської атомних електростанцій.

Доцільність будівництва ЦСВЯП пояснюється низкою чинників. По-перше, воно економічно вигідне й дешевше від транспортування тепловидільних збірок до Росії. По-друге, це сховище забезпечить стабільний розвиток ядерної енергетики й незалежність від Російської Федерації. І по-третє, ВЯП становить цінний енергетичний ресурс. Передбачається, що після перебування у проміжному сховищі долю ВЯП будуть вирішувати з урахуванням наявного рівня науково-технічного розвитку через 50–100 років. До того ж міжнародна практика та практика України на ЗАЕС свідчать, що сховища «сухого» типу можна вважати безпечними установками[4].

Було зроблено техніко-економічне обґрунтування інвестицій у Централізоване сховище ВЯП реакторів ВВЕР (водо-водяний енергетичний реактор) АЕС України[5], а вибір технології, яка буде реалізована в ЦСВЯП, був здійснений після тендера, проведеного ДП НАЕК «Енергоатом» у 2003–2005 рр. за міжнародно визнаною процедурою. В ході тендера були отримані та розглянуті технічні й фінансові пропозиції українських компаній і корпорації «Holtec International» (США). Перемогла в тендері американська компанія.

---

[4] Кошарна О. Відпрацьоване паливо АЕС має залишатись в Україні / Ольга Кошарна // Укр. правда. — 2008. — 12 бер.

[5] Техніко-економічним обґрунтуванням інвестицій Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів ВВЕР АЕС України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/site/bills/zakpro/5050/teoi_zp_5050/index.html.

Розглянувши Оцінку впливу на навколишнє середовище, яка є складовою техніко-економічного обґрунтування інвестицій, можна стверджувати, що будівництво ЦСВЯП відповідає основним принципам охорони довкілля, які визначені в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 р.[6], а саме: обов'язкове дотримання екологічних стандартів під час здійснення господарської діяльності, гарантування екологічної безпеки. У цьому законі також висвітлено запобіжний характер заходів щодо охорони довкілля. Визначено невисокий рівень впливу на населення та відсутність транскордонного впливу. Вибір майданчика здійснено за критеріями радіаційного впливу на населення, а технологія, передбачена для контейнерів, гарантує безпеку установки. Суть технології полягає у застосуванні універсальної каністри, що має дві герметичні оболонки й використовується як для перевезення ВЯП, так і для його зберігання. Оболонки надійно відділяють заповнений інертним газом внутрішній об'єм каністри, куди вміщується ВЯП, від навколишнього середовища. Така каністра заповнюється ВЯП, герметизується шляхом зварювання на АЕС і перевозиться до ЦСВЯП у герметичному стані у спеціальному транспортно-захисному контейнері, що має два своїх бар'єри герметизації. У ЦСВЯП універсальна каністра перевантажується в захисний контейнер зберігання й у ньому зберігається протягом проектного строку. Контейнери разом з універсальною каністрою забезпечують необхідний захист довкілля від впливу ВЯП[7].

Техніко-економічне обґрунтування будівництва ЦСВЯП відповідає й принципам і критеріям безпеки, а також рекомендаціям МАГАТЕ відповідно до Висновку державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки, який надав Державний комітет ядерного регулювання України 26 лютого 2008 р.[8]

9 лютого 2012 р. було ухвалено Закон України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій»[9]. Відповідно до цього норматив-

---

[6] Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264–12 (зі змінами та доп. станом на 01 лютого 2013 року) // Голос України. — 1991. — № 41. — Ст. 546

[7] Заява про екологічні наслідки діяльності при будівництві та експлуатації централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива Рівненської, Хмельницької та Південно-Української АЕС ДП НАЕК «Енергоатом» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.uazakon.com/documents/date_6f/pg_gdcboc.htm.

[8] Висновок державної експертизи ядерної та радіаційної безпеки Державного комітету ядерного регулювання України від 26 лютого 2008 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/site/bills/zakpro/5050/teoi_zp_5050/conclutions/%DF%E4%E5%F0%ED%E0%20%F2%E0%20%F0%E0%E4%B3%E0%F6%B3%E9%ED%E0%20%E5%EA%F1%EF%E5%F0%F2%E8%E7%E0.pdf — Назва з екрану.

[9] Закон України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій» від 09 лютого 2012 року

но-правового документу ЦСВЯП є частиною єдиного комплексу з поводження з відпрацьованим ядерним паливом державного підприємства «Чорнобильська АЕС». Воно розміщується на майданчику, розташованому між селами Стара Красниця, Буряківка, Чистогалівка та Стечанка Київської області в зоні відчуження. Проектування та будівництво централізованого сховища проводяться з дотриманням вимог щодо цивільного захисту, техногенної, ядерної та радіаційної безпеки, міжнародних договорів. Для зберігання в централізованому сховищі передається відпрацьоване ядерне паливо реакторів типу ВВЕР-440 та ВВЕР-1000 вітчизняних атомних електростанцій. У статті 2 закріплено, що централізоване сховище буде побудовано за технологією «сухого» зберігання, застосовуватиметься двобар'єрна система ізоляції. В статті 3 зазначено потребу соціально-економічного розвитку прилеглих територій. Отже, можна стверджувати, що прийняття цього нормативно-правового акту є одним з основних досягнень державної влади України щодо вирішення проблеми відпрацьованого ядерного палива.

24 червня 2014 р., за даними НАЕК «Енергоатом», стало відомо, що НАЕК «Енергоатом» і Компанія «Holtec International» розпочали підготовку проекту ЦСВЯП. Було підписано додаткову угоду до контракту на його будівництво. Документ стосується відновлення робіт за контрактом 2005 р. в частині розробки проекту централізованого сховища[10].

Кабінет Міністрів України ухвалив Розпорядження від 23 квітня 2014 року №399-р. «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок»[11], відповідно до якого було виділено дві земельні ділянки загальною площею 45,2 га в зоні відчуження Чорнобильської атомної електростанції для будівництва ЦСВЯП і під'їзної залізничної колії.

Передача зазначених земельних ділянок була передбачена Законом України «Про поводження з відпрацьованим ядерним паливом щодо розміщення, проектування та будівництва централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива реакторів типу ВВЕР вітчизняних атомних електростанцій». Однак НАЕК «Енергоатом» до останнього часу не могла дістати права на користування земельними ділянками для ЦСВЯП і почати розробку проекту. Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України землі лісогоспо-

---

№ 4384–17 (зі змінами та доп. станом на 01 лютого 2013 року) // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 4. — С. 476.

[10] «Енергоатом» і Holtec International приступили до підготовки проекту Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.energoatom.kiev.ua/ua/press/nngc/39940-energoatom__holtec_international_pristupili_do_pdgotovki_proektu_tcentralzovanogo_shovischa_vdpratcovanogo_yadernogo_paliva — Назва з екрану.

[11] Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 23 квітня 2014 року № 399-р. // Офіційний вісник України. — 2014. — № 35. — С. 933.

дарського призначення (радіоактивно забруднені ліси, Луб'янське лісництво, квартал № 337) надаються НАЕК «Енергоатом» у постійне користування.

Отже, уряд здійснює реальні кроки для реалізації проекту будівництва ЦСВЯП і подолання технічної та економічної залежності від РФ на етапі переробки ВЯП.

Завдяки особливості свого географічного розташування України є державою — транзитером ядерних матеріалів, тому між Україною та Росією існує низка угод, що регламентують співробітництво в галузі транспортування ядерних матеріалів. Так, однойменна угода 1996 р.[12] закладає підвалини співпраці в галузі підтримки безпечного транспортування залізницею свіжого та відпрацьованого ядерного палива, продуктів і відходів від переробки відпрацьованого ядерного палива та ін. (стаття 1 Угоди). Цей міжнародний договір містить перелік компетентних органів, низку посилань на міжнародні договори та документи МАГАТЕ, яких необхідно дотримуватися під час здійснення перевезень такого роду. До того ж стаття 4 передбачає, що супровід спеціальних вантажів у ході транспортування територією України та Російської Федерації здійснюється відповідальним представником РФ і російським технічним персоналом. Охороняє спеціальні вантажі озброєний караулом держави, на території якої перебуває вантаж. У статті 5 зазначається, що кожна сторона вживає необхідних заходів для гарантування фізичного захисту спеціальних вантажів, які знаходяться в межах території її держави, на рівні не нижчому, ніж передбачено Конвенцією про фізичний захист ядерного матеріалу 1980 р.[13] До того ж сторони несуть відповідальність за втрату спеціальних вантажів або їхньої частини, яка покладається на ту зі сторін, під юрисдикцією якої знаходиться караул, що здійснює охорону вантажу. Угодою передбачено пріоритетний порядок проходження прикордонного, митного й інших видів державного контролю. Важливо, що відповідальність за ядерну шкоду, яку може завдати ядерний інцидент під час транспортування спеціальних вантажів між Україною та Російською Федерацією, згідно з національним законодавством, несе сторона, на території якої стався ядерний інцидент (стаття 7). За статтею 9, угода укладається на невизначений термін і буде діяти доти, доки одна зі сторін не сповістить у письмовій формі іншу сторону, не пізніше, ніж за 6 місяці, про свій намір припинити її дію.

Крім того, угода є основою для укладання інших угод, пов'язаних із перевезенням ядерних матеріалів, сторонами яких є Україна, Російська Федерація та треті країни. В цьому разі Україна виступає в ролі держави-транзитера.

---

[12] Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації «Про співробітництво в галузі транспортування ядерних матеріалів» від 19 серпня 1996 року // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 95. — С. 3483.

[13] Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу та ядерних установок від 03 березня 1980 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_024.

Підбиваючи підсумки, можна стверджувати, що поки Централізоване сховище відпрацьованого ядерного палива не побудовано, для України де-факто зберігається наявна схема відправки ВЯП до Російської Федерації на переробку, але важливо, що сьогодні здійснено вагомі кроки для правового забезпечення будівництва ЦСВЯП. Утім, це не панацея від потенційної небезпеки, яка може бути викликана ядерною енергією, а місце тимчасового зберігання ВЯП до технологічного вирішення проблеми в майбутньому.

Співробітництво з Україною в сфері ВЯП і РАВ досить важливо для Російської Федерації. Маючи всі можливі засоби і підстави для припинення міжнародних договорів з цього питання, Україна поки що не вчинила жодних дій і зберігає статус-кво.

Підрозділ 2.3.

◆

Підтримка української Революції гідності міжнародним співтовариством. Міжнародно-правові інституційні і договірні механізми у вирішенні міждержавних спорі

2.3.1. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 через призму загального міжнародного права

27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію 68/262 під назвою «Територіальна цілісність України». Резолюція містить чіткі та виважено сформульовані положення і може бути покладена в основу судового позову України з метою відновлення та захисту її територіальної цілісності. При цьому резолютивні положення Резолюції повинні тлумачитися через призму загального міжнародного права, що гарантує засоби судового захисту державам, які стали жертвами незаконної погрози силою чи її використання. У даній статті проводиться детальний аналіз Резолюції 68/262 та надаються практичні рекомендації, зокрема, щодо відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння. На прикладі ситуації в Україні пояснюється нове поняття «патріацид» (patriacide). Автор приходить до висновку, що ухвалення Резолюції 68/262 закладе основу для появи нових норм міжнародного права.

1. Вступ

Безсумнівно, анексія Криму Російською Федерацією у березні 2014 року є одним із найсерйозних викликів сучасному міжнародному праву. Працюючи над своєю новою монографією, присвяченою злочину агресії,[1] я, як і багато інших, не міг навіть уявити, що постійний член Ради Безпеки ООН, який завжди виступав проти, наприклад, вторгнень в Ірак та Лівію під керівництвом США, в недалекому майбутньому сам вчинить акт агресії проти дружнього та нібито «братського» народу. Тепер, коли це сталося, виник цілий ряд питань в теорії та практиці міжнародного права, яке, на жаль, вкотре засвідчило свою слабкість перед загрозою застосування сили великою державою., Таке застосування сили є доволі складним питанням та вимагає відповідних засобів судового захисту і зміцнення міжнародного права таким чином, щоб у майбутньому воно було придатнішим для належного захисту держав від подібних зловживань.

27 березня 2014 року Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію 68/262 під назвою «Територіальна цілісність України», яка, серед іншого, закликає «усі держави відмовитися і утримуватися від дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності, в тому числі, будь-

[1] Див. в загальному S. Sayapin, *The Crime of Aggression in International Criminal Law: Historical Development, Comparative Analysis and Present State* (T. M. C. Asser Press / Springer, 2014).

Саяпін Сергій Петрович — доцент Школи права Університету КІМЕП (Алмати, Казахстан), доктор права.

Автор висловлює подяку проф. Женісу Кембаєву, директору Школи права Університету КІМЕП за корисні коментарі до першого проекту цієї статті.

яких спроб змінити кордони України шляхом погрози силою або її застосування» (див. п. 1 та п. 3.3). Видається доволі корисним проаналізувати цю Резолюцію — параграф за параграфом — через призму загального міжнародного права з метою визначення відповідних норм міжнародного права, що мають обов'язковий характер та «приховані» за ретельно сформульованими пунктами Резолюції, а також надання пропозицій щодо реальних заходів, які може здійснити Україна для захисту своїх законних інтересів та, зрештою, відновлення і захисту територіальної цілісності.

2. Статус Резолюції 68/262 відповідно до міжнародного права

Загальновизнаним є той факт, що акти Генеральної Асамблеї не мають юридично обов'язкової сили, з урахуванням положень Статуту ООН, що регулює «внутрішні» відносини Генеральної Асамблеї з іншими головними органами ООН[2]. Відповідно до статті 10 Генеральна Асамблея уповноважена «обговорювати будь-які питання чи справи в межах цього Статуту або такі, що стосуються повноважень чи функцій будь-якого органу, передбачених цим Статутом, та […] давати рекомендації Членам Організації Об'єднаних Націй чи Раді Безпеки або і Членам Організації Об'єднаних Націй, і Раді Безпеки щодо будь-яких таких питань чи справ» (примітка автора). Втім, підхід, відповідно до якого резолюції Генеральної Асамблеї вважаються такими, що не мають жодної юридичної сили, є занадто спрощеним. Резолюції можуть відображати конкретні норми, які до цього існували у звичаєвій чи договірній формі, або згодом давати поштовх розвитку «твердого» міжнародного права[3]. У першому випадку, резолюції не спрямовані на заміну обов'язкових норм міжнародного права, які вони відтворюють, а лише переслідують мету, яка зводиться до застосування існуючих норм до конкретної ситуації[4]. На думку С. Блейхера, такі резолюції «врегульовують правові спори» та «мають правову значимість, що не залежить

---

[2] Див. S. Bleicher, «The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions», 63 *AJIL* (1969), pp. 444–478, at 445. Див. також Y.-L. Liang, «The General Assembly and the Progressive Development and Codification of International Law», 42 *AJIL* (1946), pp. 66–97.

[3] Див. P. Malanczuk, *Akehurst?s Modern Introduction to International Law* (7th revised edition, 1997), pp. 54–55; M. Shaw, *International Law*, 6th edition (Cambridge University Press, 2008), p. 115.

[4] Див. S. Bleicher, *supra* п. 2, С. 447: «Якщо[…] у резолюції норма визнається складовою вже діючого права та такою, що належить до загальновизнаних джерел права, тим самим закладається основа для посилання на резолюцію як таку, що обмежує свободу дій принаймні для тих суб'єктів, що її підписали. Голосування держави за таку резолюцію фактично є публічною заявою про дотримання правових принципів, закріплених у резолюції». З іншого боку, якщо у положенні резолюції Генеральної Асамблеї насправді відтворюється обов'язкова норма (договірна чи звичаєва) міжнародного права, держави, що голосують проти такої резолюції чи утримуються від голосування, можуть, за наявності бажання, пояснити своє негативне чи нейтральне ставлення до чинної норми «вже діючого права, [що міститься у] визнаних джерелах міжнародного права». І якщо зміна ставлення держав до звичаєвої норми міжнародного права може з часом насправді впливати на зміну самих цих норм, недотримання договірних норм — особливо, положень Статуту ООН — буде складно виправдати.

від будь-яких офіційних правотворчих повноважень, наданих Статутом»[5]. У другому випадку, положення такої резолюції є «проміжною» умовою утвердження відповідних норм міжнародного права та вказують на імовірний напрямок розвитку таких норм[6]. Очевидно, що Резолюція 68/262 належить до першої групи, оскільки вона відтворює добре відомі загальнообов'язкові норми міжнародного права, зокрема положення статті 2 Статуту ООН (див. нижче 3.2). Таким чином, можна стверджувати, що оскільки норми міжнародного права, які містяться у Резолюції 68/262 або на які вона посилається, мають обов'язкову юридичну силу, то і сама Резолюція повинна розглядатися як така, принаймні значною мірою, як така, що має обов'язкову юридичну силу.

Показово, що ухваливши Резолюцію 68/262, Генеральна Асамблея тим самим продовжила свою попередню прогресивну практику вирішення складних питань у ситуаціях, коли Рада Безпеки виявилася неспроможною чи не бажала підтримувати міжнародний мир та безпеку[7]. Відповідно до статті 24(1) Статуту ООН Рада Безпеки несе «основну відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки». І, хоча, компетенція Ради Безпеки у даній сфері є «головною», втім аж ніяк не «виключною», а інші головні органи ООН, зокрема, Генеральна Асамблея та Міжнародний Суд проявляють зростаючий рівень активності у вирішенні питань, пов'язаних із застосуванням сили[8]. Починаючи з лютого 2014 року в ситуації з українською кризою Рада Безпека вкотре[9] довела свою абсолютну неспроможність виконувати свою головну функцію[10] через той факт, що один з її постійних членів мав безпосередній інтерес у тому, як буде вирішене дане питання. Відповідно, Генеральна Асамблея мала повне право прийняти до розгляду ситуацію в Україні у відповідності до першого речення статті 11(2) Статуту ООН, а ухвалення Резолюції 68/262 жодним чином не суперечило положенням Статуту, що розмежовують відповідні повноваження Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки.

Наразі, з метою забезпечення виконання Резолюції 68/262 Україна в односторонньому порядку чи у співпраці з дружніми державами повинна вжити заходи, що пропонуються міжнародним правом з урахуванням преамбули та резолютивних положень Резолюції. Як буде показано нижче, ці заходи головним чином випливають з норм, що регулюють питання дотримання договорів, відповідальності держав за міжнародно-протиправні діяння та пова-

---

5 Див. *ibid.*, С. 445.

6 Див. P. Malanczuk та M. Shaw, *supra* п. 3.

7 Див. S. Sayapin, *supra* п. 1, С.122–124.

8 Див. *ibid.*, С. 49–53. Див. також C. Gray, «The Use and Abuse of the International Court of Justice: Cases concerning the Use of Force after Nicaragua», 14 *EJIL* (2003), pp. 867–905; L. Gross, «Review of the Role of the International Court of Justice», 66 *AJIL* (1972), pp. 479–490.

9 Див. *ibid.*, pp. 48–49. Див. також R. Falk, «What Future for the UN System of War Prevention», 97 *AJIL* (2003), pp. 590–598; M. Shaw, *supra* п. 3, С. 1209.

10 Див. W. M. Reisman, «The Legal Effect of Vetoed Resolutions», 74 *AJIL* (1980), pp. 904–907. Див. Також статтю А. Васюренко у цій колективній монографії.

ги прав людини. з іншого боку, буде показано, що міжнародне та національне кримінальне право, що встановлюють індивідуальну кримінальну відповідальність за злочин агресії, не повинні застосовуватися з технічних причин, а Україна повинна розглянути питання щодо внесення відповідних змін до Кримінального кодексу та інших відповідних нормативно-правових актів з метою забезпечення кращого захисту в майбутньому. Більш детальні рекомендації щодо імплементації окремих положень Резолюції наводяться нижче.

3. Правова значимість преамбули Резолюції 68/262

Преамбула Резолюції 68/262 має доволі серйозне значення в контексті обов'язкового характеру міжнародного права, оскільки вона містить посилання на ряд чинних договірних джерел, включаючи декілька положень Статуту ООН, які були порушені у ході кризи. Крім того, преамбула є основою для резолютивних пунктів Резолюції, які повинні тлумачитися у їх єдності.

3.1. Перший пункт преамбули: «Заново підтверджуючи першочергове значення Статуту Організації Об'єднаних Націй в утвердженні верховенства права у відносинах між державами»

Усі члени Організації Об'єднаних Націй зобов'язані дотримуватися Статуту організації, що має вищу силу в силу свого договірного характеру[11]. На думку деяких авторів, право ООН має обов'язкову силу навіть для тих кількох держав, що не є членами Організації, в силу своєї фактичної універсальності[12]. Таким чином, при тлумаченні відповідних зобов'язань як України, так і Російської Федерації за Статутом ООН чи будь-якими іншими договірними джерелами міжнародного права, перевага обов'язково повинна надаватися Статуту ООН. Ми будемо дотримуватися такого підходу і надалі у цій статті. Крім того, бажано, щоб Україна при поданні позовів на основі Резолюції 68/262 однаковою мірою посилалася на відповідні положення Статуту ООН та свій статус як держави-засновниці Організації Об'єднаних Націй.

3.2. Другий пункт преамбули: «Посилаючись на передбачені у статті 2 Статуту зобов'язання всіх держав утримуватися у їх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави та вирішувати свої міжнародні спори мирними засобами»

Норми, про які згадується у цьому пункті, належать до принципів Організації Об'єднаних Націй, закріплених відповідно у статтях 2(4) та 2(3) Статуту. Крім того, що ці норми мають вищу силу через їх належність до міжнародного договірного права (див. вище 3.1), зокрема, заборона погрози силою або

---

[11] Див. Статут ООН, ст. 103: «У випадку, коли зобов'язання Членів Організації за цим Статутом будуть суперечити їх зобов'язанням за будь-яким іншим міжнародним договором, перевага надається зобов'язанням за цим Статутом».

[12] Див. P. Malanczuk, *supra* п. 3, С. 309; S. Sayapin, *supra* п. 1, С. 84–90.

її застосування визнається також нормою звичаєвого права[13] і навіть імперативною нормою загального міжнародного права[14]. Комісія міжнародного права у Коментарі до Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 року визначає імперативні норми загального міжнародного права (*jus cogens*) у розумінні статей 53 та 64 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року як «норми основоположного характеру, відхилення від яких недопустиме навіть, якщо інше передбачене договором»,[15] та наводить приклад заборони агресії, тобто застосування сили однією державою проти іншої, що є прямим порушенням міжнародного права, у якості найбільш яскравого прикладу таких норм[16]. Звісно, серйозні порушення зобов'язань, закріплених імперативними нормами загального міжнародного права, зумовлюють більш серйозні наслідки, ніж «звичайні» міжнародно-протиправні діяння[17]. Відповідно до статті 41 Статей про відповідальність держав 2001 року такі наслідки включають, зокрема, наступне:

– Держави повинні співпрацювати з метою покласти край правомірними засобами будь-якому серйозному порушенню у розумінні статті 40 (ст. 41(1))[18];
– Жодна держава не повинна визнавати правомірною ситуацію, що склалася внаслідок серйозного порушення у розумінні статті 40, та надавати допомогу чи сприяння у збереженні такої ситуації (ст. 41(2))[19].

Комісія міжнародного права надала наступний коментар до статті 41(1) (примітка автора)[20]:

[…] *На держави покладається позитивний обов'язок співпрацювати* з метою покласти край серйозним порушенням […] Враховуючи величезну кількість обставин, що можуть виникнути, положення не закріплює якусь кон-

---

[13] Див. P. Malanczuk, *supra* п. 3, С. 309; M. Shaw, *supra* п. 3, С. 1123; T. M. Franck, «Who Killed Article 2(4)? or: Changing Norms Governing the Use of Force by States», 64 *AJIL* (1970), pp. 809–837; L. Henkin, «The Reports of the Death of Article 2(4) Are Greatly Exaggerated», 65 *AJIL* (1971), pp. 544–548; J. L. Kunz, «The Nature of Customary International Law», 47 *AJIL* (1953), pp. 662–669.

[14] Див. S. Sayapin, *supra* п. 1, С. 91–104. Див. також E. Schwelb, «Some Aspects of International *Jus Cogens* as Formulated by the International Law Commission», 61 *AJIL* (1967), pp. 946–975; I. Scobbie, «The Invocation of Responsibility for the Breach of «Obligations under Peremptory Norms of General International Law», 13 *EJIL* (2002), pp. 1201–1220; A. Verdross, «*Jus Dispositivum* and *Jus Cogens* in International Law», 60 *AJIL* (1966), pp. 55–63.

[15] Див. в загальному J. Crawford, «Revisiting the Draft Articles on State Responsibility», 10 *EJIL* (199 9), pp. 435–460. Див. Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with commentaries, *Yearbook of the International Law Commission* 2001, volume II (Part Two), p.112.

[16] Див. Draft articles, *supra* п. 15, С. 127.

[17] Див. *ibid*., Chapter III («Serious breaches of obligations under peremptory norms of general international law»). Див. також C. J. Tams, «Do Serious Breaches Give Rise to Any Specific Obligations of the Responsible State», 13 *EJIL* (2002), pp. 1161–1180.

[18] Див. Draft articles, *supra* п. 15, С. 113.

[19] *Ibid*., С. 114.

[20] *Ibid*.

кретну форму співпраці. Співпраця може відбуватися в рамках відповідної міжнародної організації, зокрема, Організації Об'єднаних Націй. Втім, пункт перший передбачає також можливість співпраці поза межами будь-яких інституцій.

[Пункт перший не] закріплює які саме заходи повинні вживати держави для того, щоб покласти край серйозним порушенням […] *Така співпраця повинна відбуватися з використанням правомірних засобів,* вибір яких залежатиме від обставин кожної конкретної ситуації. Втім, очевидно, що *обов'язок співпрацювати покладається на всі держави, незалежно від того, чи зачіпають їх безпосередньо серйозні порушення* […]

В свою чергу, у тому, що стосується статті 41(2), Комісія міжнародного права роз'яснила, що обов'язок не визнавати правомірною ситуацію, що склалася внаслідок серйозного порушення імперативної норми загального міжнародного права, має колективний та індивідуальний вимір[21]. Натомість, обов'язок не надавати допомогу чи сприяння у збереженні неправомірної ситуації

[…] не обмежується положеннями, що регулюють надання допомоги чи сприяння у здійсненні міжнародно-протиправного діяння […] Цей обов'язок не зводиться до безпосереднього вчинення міжнародно-протиправного діяння, але включає також підтримання ситуації, що виникла внаслідок такого порушення, та не залежить від того є таке порушення триваючим чи ні […][22].

Після детально вивчення Резолюції 68/262, стає зрозумілим, що переважна більшість членів ООН дотримувалися позиції, що обидва наслідки, передбачені статтею 41 Статей про відповідальність держав 2001 року, були застосовними до ситуації в Криму. Якщо бути більш точними, пункти 1–4 Резолюції 68/262 охоплюють різні аспекти співпраці членів ООН з метою збереження національної єдності та територіальної цілісності України, в той час, як пункти 5 та 6 стосуються невизнання будь-яких змін статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Хоча у Резолюції 68/262 не згадуються Статті про відповідальність держав 2001 року, системний аналіз її положень дозволяє співвіднести їх зі статтею 41 Статей про відповідальність держав 2001 року та зробити висновок про те, що Україна повинна посилатися на Резолюцію 68/262 у її взаємозв'язку зі Статями про відповідальність держав 2001 року.

3.3. Третій пункт преамбули: «Посилаючись також на свою резолюцію 2625 (XXV) від 24 жовтня 1970 року […] та заново підтверджуючи закріплені у ній принципи про те, що територія держави не повинна бути об'єктом привласнення іншою державою в результаті погрози силою чи її застосування та, що будь-яка спроба, спрямована на часткове чи повне порушення національної єдності та територіальної цілісності держави чи країни, або їх політичної незалежності, несумісна з цілями та принципами Статуту»

[21] *Ibid.*

[22] *Ibid.*, C. 115

Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, що була прийнята у формі додатку до резолюції Генеральної Асамблеї 2625 (XXV) від 24 жовтня 1970 року[23], є загальновизнаним головним джерелом міжнародного права, що кодифікує його принципи з метою «забезпечення їх більш ефективного застосування в межах міжнародної спільноти» (див. передостанній пункт преамбули Декларації). Певною мірою Декларація є офіційним тлумаченням Генеральною Асамблеєю статті 2 Статуту ООН. Зокрема, Російська Федерація була послідовною, посилаючись на цю резолюцію на різноманітних форумах, а безпосередні посилання на неї у Резолюції 68/262 є доволі корисними.

Перша частина третього пункту преамбули Резолюції 68/262 («[…] територія держави не повинна бути об'єктом привласнення іншою державою в результаті погрози силою чи її застосування […]») є дослівною цитатою, взятою з другого речення пункту 10 частини, що стосується заборони погрози силою чи її застосування Декларації 1970 року. Сам факт того, що цей принцип є першим по тексту Декларації, на противагу статті 2 Статуту ООН, у якій цей принцип згадується у четвертому пункті, засвідчує зростаючий рівень визнання його першочергового значення міжнародною спільнотою у 1970-ті роки. Вище вже зазначалося (у п. 3.2), що цей принцип набув статусу норми *jus cogens*, а серйозні порушення, таким чином, тягнуть за собою ускладнення не лише для держави-порушника, але й для держав, яких безпосередньо не торкнулися такі порушення.

В свою чергу, друга частина третього пункту преамбули Резолюції 68/262 («[…] будь-яка спроба, спрямована на часткове чи повне порушення національної єдності та територіальної цілісності держави чи країни, або їх політичної незалежності, несумісна з цілями та принципами Статуту») була «запозичений» із пункту 16 преамбули Декларації 1970 року. З правової точки зору, це положення не надає тлумачення жодного з принципів міжнародного права, закріплених у Декларації, але будучи поміщеним в преамбулу, стосується цих принципів в цілому. Ще раз зауважимо, що у цьому положенні згадуються дві ключові цінності, що знаходяться під охороною Статуту ООН — територіальна цілісність та політична незалежність держави[24]. Згадані цінності знаходяться під безпосередньою охороною статті 2(4) Статуту нарівні з тими, що випливають із цілей Організації Об'єднаних Націй (див. ст. 1 Статуту ООН), і тим самим встановлюється ще один необхідний зв'язок між Резолюцією 68/262 та статтею 2(4) Статуту. Отже, кожного разу при посиланні на третій пункт пре-

[23] Для загального короткого ознайомлення із резолюцією див. С. Саяпін, *supra* п. 1, С. 49–50, 80–81, 83, 89, 125, 131, 239, 269. Див. також P.-H. Houben, «Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-Operation Among States», 61 *AJIL* (1967), pp. 703–736.

[24] Див. С. Саяпін, *supra* п. 1, С. 79–80.

амбули Резолюції 68/262 Україна шляхом звернення до Декларації 1970 року фактично спирається на статті 1 та 2(4) Статуту ООН.

3.4. Четвертий пункт преамбули: «Посилаючись далі на Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі, підписаний в Гельсінкі від1 серпня 1975 року, Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку із приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештський меморандум) від 5 грудня 1994 року, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року та Алма-Атинську декларацію від 21 грудня 1991 року»

Показово, що на відміну від другого та третього пунктів преамбули Резолюції 86/262, що стосуються окремих положень договорів, що застосовуються, та інших джерел міжнародного права, четвертий пункт преамбули стосується всього тексту чотирьох міжнародно-правових договорів, що застосовуються у двосторонніх відносинах між Україною та Російською Федерацією та у багатосторонніх відносинах між ними та рядом інших держав. Буде доволі корисним розглянути ключові положення згаданих документів з метою встановлення конкретних норм міжнародного права, включених до Резолюції 86/262.

3.4.1. Гельсінський заключний акт

3.4.2. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі (Гельсінський заключний акт) від 1 серпня 1975 року[25] є установчим актом сучасної Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), що станом на червень 2014 року нараховувала 57 держав-членів в Європі, Центральній Азії та Північній Америці[26] — включаючи Україну та Російську Федерацію. Слід звернути увагу на те, що відповідно до статей 41(1) та 41(2) Статей про відповідальність держав 2001 року (див. вище п. 3.2), держави-члени ОБСЄ повинні співпрацювати, з одного боку, і з Україною, і з Російською Федерацією, а з іншого боку — між собою, з метою покласти край шляхом використання правомірних засобів відповідним серйозним порушенням. В контексті права ООН посилання на Гельсінський заключний акт у четвертому пункті преамбули Резолюції 86/262 повністю відповідає Розділу VIII Статуту ООН («Регіональні угоди»). Із цього слідує, що особливе значення в цілях цієї статті мають розділи Заключного акту під назвами Декларація принципів, якими держави-учасниці будуть керуватися у взаємних відносинах та Питання, що стосуються безпеки та співробітництва у Середземномор'ї.

Показово, що в Декларації принципів Гельсінського заключного акту не відтворена Декларація про дружні відносини 1970 року, але у власній манері заново сформульовано вже існуючі принципи міжнародного права та додано три нових принципи, що не були включені до статті 2 Статуту ООН (повага прав людини та основних свобод, включаючи свободу думки, совісті, ре-

---

[25] Гельсінський заключний акт, див.: http://www.osce.org/mc/39501?download=true (Дата доступу: 18 липня 2014).

[26] Членство в ОБСЄ, див.: http://www.osce.org/who/108218 (Дата доступу: 18 липня 2014).

лігії чи переконань; рівноправність та право народів розпоряджатися своєю долею;[27] добросовісне виконання зобов'язань за міжнародним правом). В контексті кризи в Криму на більшість із цих принципів однаковою мірою посилалися як Україна, так і Російська Федерація та відповідні засоби масової інформації. У цілях цієї статті слід згадати ряд вибраних положень Гельсінського заключного акту, у яких наводиться тлумачення принципів міжнародного права.

3.4.2.1. Суверенна рівність, повага прав, притаманних суверенітету

Вже у першому резолютивному пункті Декларації принципів закріплюється, що «держави-учасниці будуть поважати суверенну рівність та *своєрідність* одна одної […] Вони також будуть поважати право одна одної вільно обирати та розвивати свої політичні, соціальні, економічні та культурні системи, так само як і право встановлювати свої закони та адміністративні правила» (примітка автора). У такому разі, спроби Російської Федерації вплинути на конституційні події в Україні, зокрема, у тому, що стосується «децентралізації» та «федералізації» чи визнання за російською мовою статусу другої державної, не мають жодного підґрунтя у міжнародному праві. Згадані питання, по суті, знаходяться в межах національної юрисдикції України[28]. У другому пункті закріплюється, що «[Держави-учасниці] кордони можуть бути змінені відповідно до міжнародного права шляхом застосування мирних засобів або *укладення угоди*. Вони також мають право входити або не входити до міжнародних організацій […]» (примітка автора). Таким чином, анексія Криму, що відбулася внаслідок використання збройних сил Росії, місця дислокації яких знаходилися в Криму відповідно до договору та без згоди України, була очевидним порушенням принципу поваги прав, притаманних суверенітету, а сама ситуація повинна бути вирішена відповідно до процедур, передбачених в рамках ОБСЄ. Крім того, Україна має повне право з урахуванням своїх національних інтересів вирішити питання щодо продовження членства, серед іншого, у Співдружності незалежних держав (СНД). Автор дотримується думки, що Україна *може* продовжувати користуватися перевагами членства в СНД, враховуючи той факт, що переважна більшість держав-членів СНД не підтримали Російську Федерацію на засіданні Генеральної Асамблеї ООН 27 березня 2014 року, але таке рішення Україна повинна прийняти сама.

Розвиток відносин України з НАТО[29] також є складовою суверенних прав України, і жодне зовнішнє втручання у цей процес не може визнаватися правомірним.

---

[27] Див. T van Boven, «Human Rights and Rights of Peoples», 6 *EJIL* (1995), pp. 461–476; M. Weller, «Settling Self-Determination Conflicts: Recent Developments», 20 *EJIL* (2009), pp. 111–165.

[28] У такому разі, слід також згадати Принцип VI («Невтручання у внутрішні справи») Декларації принципів Гельсінського заключного акту.

[29] Це питання є особливо актуальним в контексті висловленої Президентом Росії Володимиром Путіним стурбованості щодо можливого прибуття військ НАТО в Крим, що нібито і стало причиною анексії півострову, див.: http://ru.tsn.ua/politika/rossiya-anneksirovala-krym-

3.4.2.2. Утримання від погрози силою або її застосування

Оскільки даний принцип уже було певною мірою розглянуто у пп. 3.2–3.3 цієї статті, тут буде достатнім прокоментувати лише заключне речення першого інтерпретуючого пункту**:** «*Жодні міркування* не можуть використовуватися для того, щоб обґрунтувати звернення до погрози силою або її застосування в порушення цього принципу» (примітка автора). Зрозуміло, що заяви про «історичну приналежність Криму»[30], переважну більшість російськомовного населення, чинність Кримського референдуму, проведеного 16 березня 2014 року та інші подібні аргументи, які використовує Російська Федерація, є юридично безпідставними, оскільки відповідно до Гельсінського заключного акту заборона погрози силою або її застосування є абсолютною та не допускає жодних виключень. Використовується, мабуть, навіть більш суворе формулювання, ніж у статті 2(4) Статуту ООН: Держави-учасниці будуть утримуватися від *будь-яких дій,* що являють собою погрозу силою або її *пряме чи непряме* застосування проти іншої держави-учасниці» (примітка автора). Залучення збройних сил Російської Федерації для підтримки референдуму в Криму — факт, що був визнаний Президентом Росії Володимиром Путіним [31] — є очевидним порушенням принципу ОБСЄ про утримання від погрози силою або її застосування, незалежно від того, буде ця ситуація визнана прямим чи непрямим застосуванням сили, та повинна бути вирішена із застосуванням відповідних норм права ОБСЄ. Зокрема, після ухвалення Генеральною Асамблеєю Резолюції 68/262 кримське питання було включене до порядку денного ОБСЄ, а 1 липня 2014 року Парламентська асамблея ОБСЄ ухвалила відповідну резолюцію з метою створення умов для реагування цієї організації на порушення[32].

3.4.2.3. Недоторканість кордонів

Принцип недоторканості кордонів у розумінні ОБСЄ — який є достатньо чітким — слід процитувати повністю:

Держави-учасниці розглядають як недоторкані усі кордони одна одної, так само як і кордони всіх держав в Європі, і тому вони будуть утримуватися зараз і в майбутньому від будь-яких посягань на ці кордони.

Відповідно, вони будуть утримуватися також від будь-яких вимог чи дій, спрямованих на захоплення та узурпацію частини чи всієї території будь-якої держави-учасниці.

---

potomu-chto-putin-boitsya-prihoda-nato-na-poluostrov-374527.html (Дата доступу: 18 липня 2014).

[30] Див.: http://censor.net.ua/news/288574/putin_zayavil_chto_rossiya_okkupirovala_krym_ispugavshis_nato (Дата доступу: 18 липня 2014).

[31] Див.: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/04/140417_putin_phone_line.shtml (Дата доступу: 18 липня 2014).

[32] Див.: http://www.osce.org/pa/120666 (Дата доступу: 18 липня 2014).

В контексті даного принципу стаття 3 федерального конституційного закону Російської Федерації № 6-FKZ від 21 березня 2014 року «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя»[33] є прямим порушенням основоположного принципу міжнародного права. Відповідно до цього Закону Російська Федерація змінила адміністративний кордон між Автономною Республікою Крим та Херсонською областю України на державний кордон Російської Федерації та, як наслідок, значна частина української території була захоплена Росією у розумінні другого інтерпретативного пункту принципу, що розглядається. Референдум 16 березня 2014 року не мав жодних правових підстав ні за міжнародним правом, ні за національним (див. нижче п. 4.5), а, отже, не може розглядатися у якості виправдання для передачі території під юрисдикцію Росії. Таким чином, Україна має право вжити усі правомірні заходи — у співробітництві з усіма державами-однодумцями — з метою відновлення своєї юрисдикції над Кримським півостровом в межах міжнародно-визнаних кордонів України (див. нижче п. 4.1).

3.4.2.4. Територіальна цілісність держав

Принцип територіальної цілісності держав означає, що усі держави-учасниці ОБСЄ «будуть утримуватися від будь-яких дій, несумісних з цілями та принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, проти територіальної цілісності, політичної незалежності чи єдності будь-якої держави-учасниці *і, зокрема, від будь-яких таких дій, що являють собою застосування сили чи погрозу силою*» (другий інтерпретативний пункт, примітка автора). Він також передбачає, що «Держави-учасниці будуть […] утримуватися від того, щоб перетворювати територію одна одної в об'єкт *воєнної окупації* чи інших прямих або непрямих заходів застосування сили в порушення міжнародного права або в об'єкт *привласнення за допомогою таких заходів чи погрози їх здійснення. Жодна окупація чи привласнення такого роду не будуть визнаватися законними*» (третій інтерпретативний пункт, примітка автора). Показово, що чимало умов, перелічених у цих інтерпретативних пунктах у якості прикладів застосування сили в порушення міжнародного права, — зокрема, воєнна окупація[34] чи насильницьке привласнення території[35] — є загальновизнаними актами агресії і, відповідно, серйозними порушеннями імперативних норм загального міжнародного права (див. вище п. 3.2). Не будучи забороненою як така відповідно до міжнародного гуманітарного права (МГП) воєнна окупація однозначно не дозволена згідно із загальним міжнародним правом та міжнародним криміналь-

[33] З повним текстом Закону можна ознайомитися за посиланням: http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html (Дата доступу: 18 липня 2014).

[34] Див. С. Саяпін, *supra* п. 1, С. 237–239.

[35] *Ibid*., С. 239.

ним правом (МКП)[36], а отже Україна має право так стверджувати у всіх відповідних судових провадженнях.

3.4.3. Будапештський меморандум 1994 року, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 року та Алма-Атинська декларація 1991 року

Оскільки Будапештський меморандум 1994 року, Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 року та Алма-Атинська декларація 1991 року аналізуються більш детально у інших частинах цієї колективної монографії[37], автор не буде детально зупинятися на цих джерелах міжнародного права з метою економії друкованої площі. Буде достатнім зазначити, що ці джерела міжнародного права заново підтверджують застосовність принципів територіальної цілісності держав, непорушності кордонів та заборони погрози силою або її застосування по відношенню до України. Якщо у вас виникне бажання ознайомитися із детальним значенням цих джерел, будь ласка, зверніться до відповідних дописів цієї колективної монографії.

3.5. П'ятий пункт преамбули: «Підкреслюючи важливість підтримання в Україні всеосяжного політичного діалогу, що відображає багатоманітність її суспільства та забезпечує участь у ньому представників усіх частин України»

Цей пункт є важливим у тій мірі, в якій він відображає принцип невтручання у справи, що входять до сфери національної юрисдикції держави[38], та наголошує на тому, що чинна політична криза в Україні повинна бути врегульована мирними засобами. Положення містить три ключові елементи, адресовані українській владі: (1) необхідність врегулювати кризу через політичний діалог; (2) багатоманітність українського суспільства; та (3) необхідність гарантувати участь представників усіх частин України у діалозі до досягнення взаємовигідного результату. На відміну від більшості попередніх пунктів преамбули, що адресовані переважно зовнішнім суб'єктам, у даному пункті міститься звернення безпосередньо до органів державної влади всередині України, а поведінка останніх буде розглядатися в контексті цього положення. Саме тому, надзвичайно важливо, щоб діалог був підтриманий усіма поміркованими та законослухняними політичними силами всередині країни, без будь-якого зовнішнього втручання було досягнуте стабільне політичне вирішення ситуації, яке б відображало інтереси усіх сегментів українського суспільства. Успішність неминучого політичного врегулювання безперечно вплине на май-

[36] Див.е *supra* п. 34.

[37] Для більш детального ознайомлення див. інші статті цієї монографії.

[38] Див. Статут ООН, ст. 2(7): «Цей Статут жодним чином не надає Організації Об'єднаних Націй право на втручання у справи, що по своїй суті належать до внутрішньої компетенції будь-якої держави, та не вимагає від Членів Організації Об'єднаних Націй надавати такі справи на вирішення в порядку, передбаченому цим Статутом […]»

бутнє України, як в коротко-, так і в середньостроковій перспективі та закладе основу для її подальшого розвитку в сім'ї європейських народів.

3.6. Шостий пункт преамбули: «Заохочуючи безперервні зусилля Генерального секретаря та Організації з безпеки і співробітництва в Європі, а також інших міжнародних та регіональних організацій в підтримці деескалації ситуації по відношенню до України»

Предмет дослідження цього пункту, як і вищезгаданого пункту 3.4.2, що передбачає вивчення ролі ОБСЄ та інших міжнародних і регіональних організацій у врегулюванні політичної кризи в Україні, більш детально розглядається в інших розділах колективної монографії[39], а тому не буде аналізуватися автором з метою економії друкованої площі.

3.7. Сьомий пункт преамбули: «Відмічаючи, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року не був санкціонований Україною»

Референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, був широко розкритикований, і ряд статей у цій монографії безпосередньо присвячені цьому питанню[40]. Автор рекомендує читачам ознайомитися з відповідними доробками з метою отримання більш детальної інформації.

4. Правова значимість резолютивних положень Резолюції 68/262

Резолютивні положення Резолюції 68/262 значною мірою стосуються положень преамбули та повинні розглядатися у їх єдності. На відміну від положень преамбули, основна функція яких полягає в змалюванні загального контексту, резолютивні положення Резолюції містять відповідні норми міжнародного права, що безпосередньо стосуються ситуації в Україні, станом на 27 березня 2014 року і до цього часу. Будучи більш спеціальними, ніж положення преамбули, резолютивні пункти направлені на конкретних національних та міжнародних суб'єктів та вимагають від них виконання певних дій чи утримання від їх виконання з метою стабілізації ситуації щодо України та відновлення статус-кво фактично та з правової точки зору.

4.1. Перший резолютивний пункт: «Підтверджує свою відданість суверенітету, політичній незалежності, єдності та територіальній цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах»

Перший резолютивний пункт заново відтворює основоположні цінності, що охороняються Статутом ООН та іншими відповідними джерелами міжнародного права. Суверенітет, політична незалежність (як складова частина першого) та територіальна цілісність є невід'ємними ознаками державності, і агресивне посягання на будь-який із цих основоположних елементів пови-

[39] Для більш детального ознайомлення дивіться інші статті цієї монографії.

[40] Для більш детального ознайомлення дивіться інші статті цієї монографії.

нне, на думку автора, прирівнюватися до патріациду, тобто руйнування державної конституційної, політичної, економічної чи технічної організації, що є обов'язковими елементами державності. Відповідно до статті 1 Конвенції Монтевідео про права та обов'язки держав 1933 року, ознаками держави є постійне населення, визначена територія, уряд та здатність вступати у відносини з іншими державами[41]. Насильницьке позбавлення держави будь-якої з цих ключових ознак — чи їх значної частини до такої міри, що нова державна структура значно відрізнятиметься від правомірного статус-кво, що існував до порушення — по суті, являє собою спробу знищити саму державність такої держави, тобто припинити її існування як держави. Стверджується, що анексія Автономної Республіки Крим з її населенням та створення паралельних державних органів на цій території являє собою спробу патріациду по відношенню до України. Одночасно із пошуком засобів судового захисту від даного порушення Україна може скористатися нагодою, щоб виступити з ініціативою розробити та прийняти міжнародний документ (наприклад, договір) проти патріациду як міжнародно-протиправного діяння та індивідуального злочину.

4.2. Другий резолютивний пункт: «Закликає всі держави відмовитися та утримуватися від дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності та територіальної цілісності України, у тому числі від будь-яких спроб змінити кордони України шляхом погрози силою чи її застосування або інших незаконних засобів»

Другий резолютивний пункт, по суті, пов'язаний з першим тим, що у ньому міститься заклик до всіх держав відмовитися та утримуватися від усіх міжнародно-протиправних засобів, які порушують національну єдність та територіальну цілісність України, у тому числі шляхом погрози силою або її застосування. З тексту стає зрозумілим, що такими засобами можуть бути не лише погроза силою або її застосування в порушення міжнародного права. Засобами незаконного тиску на Україну можуть бути, наприклад, порушення договорів, що стосуються, зокрема, територіальних питань або стратегічного співробітництва, односторонні чи багатосторонні санкції, не передбачені міжнародним правом, порушення імунітетів або привілеїв дипломатичних чи консульських представництв України, необґрунтований економічний тиск тощо. Не виключено, що Україна може стати об'єктом таких зловживань, особливо в боку держав, які голосували проти прийняття Резолюції 68/262 і, тим самим, підтримали поведінку Російської Федерації по відношенню до ситуації в Україні. Саме тому, Міністерству закордонних справ України було б корисним задуматися про розробку, у співпраці з партнерами всередині і за межами країни, можливих контрзаходів на випадок виникнення у майбутньому непередбачуваних ситуацій.

---

[41] Повний текст див. за посиланням: http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1–02/rights-duties-states.xml (Дата доступу: 18 липня 2014).

4.3. Третій резолютивний пункт: «Наполегливо закликає всі сторони негайно приступити до мирного врегулювання ситуації щодо України шляхом прямого політичного діалогу, проявляти стриманість, утримуватися від односторонніх дій і войовничої риторики, що можуть посилити напруженість, і повною мірою співпрацювати в міжнародних посередницьких зусиллях»

На думку автора, будучи найбільш розпливчастим і, в той же час, найбільш всеохоплюючим з усіх резолютивних пунктів резолюції, третій пункт містить заклик до «всіх сторін» (не називаючи їх), «негайно приступити» (тобто, без затримки, але і без вказівки на конкретні терміни) до «мирного врегулювання ситуації щодо України» (хоча, і без кваліфікації цієї ситуації як «агресії») шляхом «прямого політичного діалогу» (тобто, без використання військових засобів). Досі Україна не використовувала жодних військових засобів з метою повернення Криму (питання про законність таких дій виходить за рамки цієї статті), але практично не виникає сумнівів, що Російська Федерація та її союзники будуть використовувати цей резолютивний пункт Резолюції 68/262 для подальшого засудження антитерористичної операції в східних регіонах України, ставлячи під сумнів як її законність, так і умови її проведення. Таким чином, вкрай важливо, щоб дії Збройних Сил України під час проведення антитерористичної операції повністю відповідали міжнародному гуманітарному праву в контексті використання виключно законних засобів і методів ведення війни та надання захисту особам і об'єктам, які захищаються міжнародним гуманітарним правом. Звинувачення у ймовірних порушеннях міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини повинні розслідуватися об'єктивно і без затримки, а особи, винні у доведених порушеннях норм гуманітарного права, повинні бути притягнуті до відповідальності згідно з чинним законодавством України та, відповідно, з урахуванням її зобов'язань за міжнародним правом. Це засвідчило б відданість України принципу верховенства права і стало б мірилом її постреволюційних стандартів правосуддя[42].

4.4. Четвертий резолютивний пункт: «Вітає зусилля Організації Об'єднаних Націй, Організації з безпеки і співробітництва в Європі та інших міжнародних і регіональних організацій у сприянні Україні в захисті прав усіх осіб в Україні, в тому числі прав осіб, що належать до меншин»

Четвертий резолютивний пункт стосується безпосередньо міжнародного права прав людини з огляду на те, що Генеральна Асамблея вітає зусилля різних міжнародних суб'єктів «у сприянні Україні в захисті прав усіх осіб в Україні, в тому числі прав осіб, що належать до меншин». Очевидно, що ключовим питанням в даному пункті є недискримінація за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншого статусу («пра-

[42] Подібним чином факт збиття цивільного літака 17 липня 2014 року вимагає ретельного та об'єктивного розслідування і кримінального переслідування винних осіб.

ва усіх осіб в Україні», примітка автора) відповідно до міжнародного права[43]. Оскільки застосування міжнародного права прав людини в постреволюційній Україні аналізується більш докладно в іншій частині цієї монографії[44], автор повинен зробити наголос на принципі недискримінації для цілей цієї статті, оскільки Російська Федерація використала звинувачення України в порушенні саме цього принципу (зокрема, по відношенню до російськомовних «співвітчизників» у Криму) у якості «виправдання» для анексії півострова[45]. В інтересах України як жертви таких звинувачень і держави, яка все частіше позиціонує себе як члена європейської сім'ї народів, вжити всіх заходів для забезпечення рівності громадянських, соціальних і культурних прав[46] усіх осіб, що знаходяться під її юрисдикцією, незалежно від їх національності, етнічної приналежності та інших факторів. Отже, українським органам влади рекомендується використати принцип недискримінації в якості основи для реалізації інших відповідних прав людини, та більшою мірою інтегрувати його у всю законодавчу, виконавчу та судову практику.

4.5. П'ятий резолютивний пункт: «Підкреслює, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим і місті Севастополі 16 березня 2014 року, не маючи законної сили, не може бути основою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя»

Оскільки юридична недійсність референдуму від 16 березня 2014 року аналізується в іншій частині цієї колективної монографії[47], автор хотів би зосередитися на одному конкретному аспекті, який часто не беруть до уваги в науковому аналізі, а саме на принципі, відповідно до якого питання, що виноситься на референдум, повинне сприйматися чітко і однаково всіма виборцями[48]. Тим не менше, в бюлетенях під час кримського референдуму формулювання першого питання, винесеного на голосування, суттєво відрізнялося на трьох мовах — російській, українській та кримськотатарській[49]. Якщо за основу брати питання, сформульоване російською мовою («Чи підтримуєте ви возз'єднання Криму з Росією у статусі суб'єкта Російської Федерації?»), допитливий дослідник побачить, що його український еквівалент цілком відповідає російському оригіналу, але переклад на кримськотатарську мову містить фундаментальну семантичну помилку, яка повинна розглядатися у якості достатньої підстави

[43] Див. ст. 2(1) Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

[44] Для більш детального ознайомлення дивіться інші статті цієї монографії.

[45] Див. *supra* п. 31.

[46] У той час, як здійснення політичних та економічних прав є об'єктом певних законних обмежень з огляду на громадянство особи, такі обмеження не можуть посягати на людську гідність особи або заважати здійсненню нею своїх громадянських, соціальних та культурних прав.

[47] Для детальнішого ознайомлення дивіться інші статті цієї монографії.

[48] Див. *Election Observation Handbook*, 6th edition (OSCE / ODIHR, 2010), p. 55.

[49] Фото бюлетеня доступне, наприклад, за посиланням: http://slon.ru/images2/2014/03–16/bul-1.jpg (Дата доступу: 18 липня 2014).

для визнання результатів референдуму незаконними, оскільки представники трьох мовних груп Криму голосували за істотно різні наслідки референдуму. Слід звернути увагу, що слова «возз'єднання» (в російському та українському варіантах) і «об'єднання» (в кримськотатарському варінті) мають не зовсім однакове звичайне та юридичне значення. У сприйнятті виборців, чиєю рідною мовою є російська чи українська, Крим «був» частиною Росії протягом певного часу в минулому, а питання референдуму 16 березня 2014 року полягало у їх «возз'єднанні» в результаті референдуму. Тим не менше, у сприйнятті осіб, які під час голосування керувалися питанням, викладеним кримськотатарською мовою, Крим *не* був частиною території Росії раніше, а питання референдуму стосувалося *не* «відновлення стану», який існував деякий час тому в історичному минулому, а про *створення* нового юридично значущого стану — а саме «об'єднання» Криму з Російською Федерацією як самостійного суб'єкта міжнародного права. Іншими словами, російська та українська версії питання на референдумі були сформульовані з тим, щоб апелювати до «патріотичних почуттів» відповідних громад, в той час як кримськотатарська версія питання стосувалася виключно волі виборців змінити територіальний статус Криму в складі, відповідно, України чи Росії в найближчому майбутньому. З урахуванням негативної кримськотатарської «історичної пам'яті» по відношенню до СРСР, у кримськотатарській версії питання на референдумі вдалося ретельно уникнути елементу «патріотичного почуття», який був присутній у російській та українській версіях. В результаті цього, сприйняття питання виборцями — а зрештою і поведінка — членів трьох мовних спільнот Криму, які мають право голосу, були цілком спотвореними через той факт, що *вони голосували за принципово різні речі*. Крім багатьох інших причин для визнання референдуму недійсним з правової точки зору, ця підстава сама по собі є достатньою для визнання підсумків референдуму недійсними.

4.6. Шостий резолютивний пункт: «Закликає всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати будь-яку зміну статусу Автономної Республіки Крим і міста Севастополя на основі вищезгаданого референдуму і утримуватися від будь-яких дій, які можуть бути розцінені як визнання будь-якої такої зміни статусу»

Заключний постановний пункт рівною мірою адресовано всім державам, міжнародним організаціям (очевидно, в рамках системи ООН та за її межами) та спеціалізованим установам (очевидно, в першу чергу, в рамках системи ООН), і містить заклик утримуватися від будь-яких дій, які можуть бути розцінені як пряме або непряме визнання будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Відповідно, якщо такі випадки визнання матимуть місце, Україна повинна мати можливість через дипломатичні та інші законні канали, висловити протест проти них і вимагати, щоб такі акти визнання були офіційно відкликані в найкоротші терміни.

5. Висновки

Резолюція 68/262 надає у розпорядження України та держав-однодумців ряд інструментів для припинення законними методами серйозних порушень зобов'язань відповідно до імперативних норм загального міжнародного права, спричинених Російською Федерацією, особливо у зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим. Згідно із міжнародним правом, що підлягає застосуванню, ці порушення є агресією і тягнуть за собою відповідальність Росії. На думку автора, агресія Російської Федерації проти України являє собою крайню форму агресії — для визначення якої попередньо пропонується вживати термін патріацид — а ймовірність інкорпорації цього поняття в міжнародне право повинна бути передбачена.

В той же час, до даної ситуації не може бути застосоване міжнародне або національне кримінальне право, що регулюють індивідуальну кримінальну відповідальність за злочин агресії. Зміни до Римського статуту Міжнародного кримінального суду, що стосуються злочину агресії ще не набули чинності[50], а стаття 437 Кримінального кодексу України, швидше за все, не може бути застосована, оскільки в ній передбачена так звана «Нюрнберзька і Токійська модель» криміналізації злочину агресії[51], яка висуває ряд умов і обмежень до агресивної війни[52]. Ці умови — як наприклад, тривалість або інтенсивність імовірної агресивної війни — не задоволені (поки). Саме тому, Україні рекомендується змінити своє законодавство щодо індивідуального злочину агресії — в ідеалі, наслідуючи румунську комплексну модель[53] — з метою зміцнення правового виміру свого захисту від можливих майбутніх актів агресії.

---

[50] Для більш детального аналізу цих положень див. С. Саяпін, *supra* п. 1, С. 253–320.

[51] Див. *ibid*., С. 202–207.

[52] Див. *ibid*., С. 41–43, 202–203.

[53] Див. Кримінальний кодекс Румунії, ст. 279 («Ворожі акти проти іноземної держави»): «1. Здійснення на території Румунії ворожого акту протии однієї з держав-членів Організації Північноатлантичного договору, або Європейського Союзу, або Ради Європи повинно каратися суворим позбавленням волі на строк від семи до десяти років та забороною певних прав. 2. Те саме покарання передбачається за ворожі акти проти безпеки держав, не згаданих у п. 1 та які не перебувають у стані війни з Румунією. 3. Кримінальне переслідування розпочинається на вимогу іноземної держави». Див. Також С. Саяпін, *supra* п. 1, С. 214.

2.3.2. Агресія Росії проти України: Council of Europe, quo vadis у розв'язанні міждержавних спорів?

Aggression is the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the Charter of the United Nations.
UN GA Resolution XXIX, 14.10.1974, Art.1.[1]

З середини XIX століття, коли інституціоналізація міждержавних відносин стала феноменом і світової політики, і міжнародного права, міжнародні організації різної природи, походження і рівня взаємодії між своїми учасниками стали найпотужнішими формами міжнародної співпраці, як і в XX та XXI століттях. Попри змінність парадигм зовнішньої політики держав протягом існування міжнародних організацій, активізацію участі останніх у процесі творення норм міжнародного права, фактично незмінними залишаються визначені наприкінці XIX — на початку XX століть Л. Камаровським такі фактори, як спільні ідеї, інтереси та загрози[2], які впливають на здатність і готовність держав створювати нові форми міждержавного співробітництва на багатосторонній основі або брати участь у вже існуючих формах і форматах міжнародної інституціоналізованої співпраці. Ще одним чинником, який вплинув на активізацію багатосторонніх форм міждержавної співпраці в сучасних міжнародних відносинах, стала задекларована 1928 р. (пакт Бріана-Келлога)[3] готовність держав у своїй політиці змістити акценти від використання сили задля реалізації зовнішньополітичних цілей до мирних засобів розв'язання спорів і спроб заборони агресії у міжнародних відносинах. Водночас світоглядним чинником, який докорінно змінював сучасні міжнародні відносини, стало усвідомлення у результаті щонайменше двох останніх світових воєн цінності людини, яка стала об'єктом захисту держави як у національно-правовому, так і у міжнародно-правовому вимірах на універсальному та регіональному рівнях.

---

[1] Агресія — це застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної цілісності або політичної незалежності іншої держави, або застосування сили будь-яким іншим чином, несумісним зі Статутом ООН . UN GA Resolution XXIX, 14.10.1974., Art.1.

[2] Камаровский Л. Я. Вопрос о международной организации. Соединённые Штаты Европы. — М.: 1905, с. 101.

[3] Kellogg-Briand Pact, signed 27 August 1928 (entered into force 24 July 1929), Art. 1.

Головко-Гавришева Оксана Ігорівна — доцент кафедри європейського права Львівського національного університету імені Івана Франка к. ю. н.

Однак історія міжнародних конфліктів XX — XXI століть ставила на порядок денний питання ефективності залучення потенціалу міжнародних організацій, і зокрема міжурядових, до розв'язання міжнародних конфліктів і спорів мирним шляхом[4]. Проблеми українсько-російських відносин 2013–2014 рр., фактична агресія з боку Російської Федерації і втручання у внутрішні справи України унаочнюють усю палітру правових проблем, пов'язаних із використанням як світових та регіональних європейських і міжрегіональних організацій (Європейського Союзу, Організації безпеки і співробітництва у Європі, НАТО тощо), де в Раді Європи і Україна (з 1995 р.), так і Росія (з 1996 р.) мають статус повного члена.

Мета цієї публікації — дослідження правових механізмів розв'язання міждержавних спорів у рамках членства України і Російської Федерації у Раді Європи в контексті агресії Росії щодо України у конфлікті 2013–2014 рр.

Питання правової природи Ради Європи досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні правознавці (Буроменський М., Мармазов В., Піляєв І., Шевчук С., Бенуа-Ромер Ф., Клебес Г. та інші), однак питання правового механізму розв'язання міждержавних спорів у рамках Ради Європи предметом окремого дослідження не було, попри наявну відносно невелику практику розгляду міждержавних спорів Європейським Судом з прав людини (далі — ЄСЗПЛ).

Загальні питання членства врегульовано у ст. 3 Статуту Ради Європи, де закріплено обов'язок держав прийняти «*англ.* must accept» принципи верховенства права і дотримання всіма особами, що перебувають під юрисдикцією держави-члена прав людини і основних свобод, а також співпрацювати ефективно «*англ.* effectively» і добросовісно «*англ.* sincerely» для визначеної у ст. 1 Статуту Ради Європи мети — посилення єдності держав — членів Ради Європи для забезпечення та реалізації ідеалів і принципів, які становлять їхнє спільне надбання, а також для сприяння економічному і соціальному прогресові. Загальна мета Ради Європи конкретизована фактично у Преамбулі до її Статуту, що дозволяє цілісно визначити як її предметну компетенцію, так і принципи міждержавного співробітництва її членів. Саме до таких принципів належать забезпечення миру, що ґрунтується на справедливості, принцип міжнародного співробітництва, принцип єдності спільних для народів держав — членів Ради Європи духовних і моральних цінностей як спільного надбання.

Водночас особливістю Статуту Ради Європи є відсутність закріпленого *expressis verbis* у тексті установчого акта механізму розв'язання спорів при фактично закріплених у ньому положеннях щодо виходу із РЄ (ст. 7 Статуту Ради Європи), про призупинення права представництва у Раді Європи та примусовий вихід внаслідок грубого і серйозного порушення ст. 3 Статуту Ради Євро-

[4] Див. практику ООН та інших міжнародних міжурядових організацій у розв'язанні міждержавних спорів у *Мотиль В. І.* Гуманітарна інтервенція та міжнародне право: теорія і практика: монографія/ В. І. Мотиль. — Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2011. — С. 302.

пи (ст. 8 Статуту Ради Європи). Крім того, у разі, якщо держава — член Ради Європи на прохання Комітету міністрів РЄ не використає процедуру, передбачену в ст. 7 щодо добровільного виходу, той має право вилучити таку державу із членів Ради Європи. Вилучення буде дійсне з моменту ухвалення рішення Комітетом міністрів РЄ. Призупинення права представництва у ПАРЄ і Комітеті міністрів РЄ передбачено у ст. 9 Статуту Ради Європи, зокрема, за порушення фінансових зобов'язань.

У системі Ради Європи два її органи — Комітет міністрів Ради Європи (далі — КМРЄ) та Парламентська асамблея Ради Європи (далі — ПАРЄ) — згідно зі статутом виконують її цілі і завдання, при цьому ПАРЄ вповноважена обговорювати всі питання діяльності Ради Європи (ст. 22 Статуту РЄ) з наданням рекомендацій КМРЄ, а КМРЄ наділений повноваженнями на вчинення правочинів від імені Ради Європи за рекомендацією ПАРЄ або на власний розсуд (розділ IV Статуту РЄ).

Правила процедури Комітету міністрів РЄ[5] деталізують положення щодо членства і процедури призупинення членства у РЄ, де у ст. 26 йдеться, що ініціювати питання призупинення членства повинен хоча б один із представників, і воно обов'язково має вноситися у порядок денний тієї сесії КМРЄ, на якій воно буде вирішуватися. Генеральний секретар РЄ вручає державі-членові повідомлення з відповідним рішенням, яке, зокрема, має містити правові та фінансові наслідки.

Правила процедури ПАРЄ[6] деталізують підстави і процедуру призупинення членства, визначаючи такими підставами у п. 8.2. (а) серйозне порушення основних принципів РЄ, зазначених у ст. 3 Статуту РЄ або його Преамбулі.

Слід відзначити той факт, що процедуру призупинення членства і повноважень у Раді Європи за час її існування використано лише раз, коли положення ст. 8 Статуту Ради Європи було застосовано до Туреччини. У рекомендації 1266 (1995)[7], ухваленій через загострення конфлікту в Курдистані, ПАРЄ закликала Туреччину вивести свої збройні сили з Північного Іраку; спробувати мирним шляхом розв'язати проблему курдів на основі Статуту РЄ та відповідних конвенцій РЄ, сформувати графік реформування конституції та законодавства, увідповіднюючи ці процеси стандартам РЄ, та рекомендувала КМРЄ призупинити право представництва доти, доки не буде констатоване значне покращення ситуації в країні.

---

5 Rules of Procedure of the Committee of Ministers.

6 Rules of Procedure of the Assembly. Appendix to Resolution 1202 adopted on 4 November 1999. [ON-LINE]. [Strasbourg]: Parliamentary Assembly of the Council of Europe, [12.06.2003]. Available on http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http%3A%2F%2Fassembly.coe.int%2Frulesofprocedure%2Frulesindex.htm.

7 Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи, № 1266 (1995), http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta95/EREC1266.htm.

З іншого боку, питання призупинення членства/або повноважень держав у РЄ порушувалося не лише у випадку Туреччини. Так, внаслідок військового перевороту в Греції 21 квітня 1967 р. держави — члени Ради Європи ініціювали процедуру призупинення членства відповідно до ст. 8 Статуту РЄ та подали низку скарг до ЄСПЛ, однак Греція 12 грудня 1969 р., передуючи розглядові питання про призупинення її членства, подала заявку про добровільний вихід із РЄ на підставі ст. 7 Статуту РЄ. До зміни уряду в Греції, тобто до 1974 р., членство Греції у РЄ було де-факто призупинене, хоча вона зберігала своє представництво в конвенційних органах РЄ, а саме Комітеті з культурного співробітництва, створеному відповідно до Європейської культурної конвенції.

Загалом за час існування РЄ було кілька ініціатив щодо припинення повноважень і членства у РЄ. Так, протягом 1960–1990 рр. проблеми акредитації повноважень і представництва виникали у делегації Кіпру, спричинені напруженою ситуацією у Північному Кіпрі, бо сторони не могли узгодити склад і повноваження делегації; у 1980-х рр. делегація Мальти у ПАРЄ мала низку проблем з акредитацією і повноваженнями для участі в роботі, спричинені утисками свободи слова в країні. На відміну від Кіпру, де питання призупинення повноважень делегації не виникало, у випадку Мальти сталося навпаки.

У практиці відносин РЄ та Російської Федерації призупинення повноважень останньої у РЄ розглядали в 2000–2002 рр. через конфлікт у Чечні[8], а щодо України питання порушувалося протягом 2000–2001 рр. за неналежне виконання взятих зобов'язань щодо скасування смертної кари і проведення правових та інституційних реформ[9]. Слід відзначити, що взагалі питання набуття членства РФ у РЄ у 1995 р. було блоковане конфліктом у Чечні, де відбувалися масові та грубі порушення прав людини. Прийняття РФ у 1996 р. до РЄ на фоні ескалації збройного конфлікту в Чечні фактично не розв'язало питань із захистом прав людини, хоч основною ідеєю було залучення Росії до правових стандартів РЄ у сфері захисту прав і свобод людини.

Постійний моніторинг ситуації в Україні з боку РЄ ведеться від початку революційних подій в Україні й упродовж агресії з боку Російської Федерації. Протягом цього часу на рівні РЄ ухвалено низку правових актів, де констатовано факт численних і серйозних порушень Російською Федерацією своїх зобов'язань як за установчими актами РЄ, так і за конвенціями РЄ.

Так, у Резолюції ПАРЄ 1974 (2014) від 30 січня 2014 року[10] йшлося про засудження дій української влади у відносинах з учасниками протестного Євромайдану, заклики скасувати національне законодавство, спрямоване на придушення масових протестів, а також про підтримку запропонованих Україною зусиль «щодо пошуку виходу із ситуації протистояння шляхом переговорів».

---

[8] Resolution 1241 (2001).

[9] Див., зокрема, Recommendation 1395 (1999), Recommendation 1451 (2000) paragraph 11, and Recommendation 1513 (2001).

[10] The functioning of democratic institutions in Ukraine, 30 January 2014.

Після ескалації конфлікту та анексії Криму Російською Федерацією Рада Європи ухвалила низку резолюцій, в яких засудили дії останньої[11]. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) визнала референдум у Криму антиконституційним і незаконним. Президент ПАРЄ у деклараціях від 17 та 18 березня 2014 р. засудив референдум у Криму.

Саме референдум у Криму, а також ескалація ситуації на сході України за кримським сценарієм привели до ухвалення рішення ПАРЄ про призупинення представництва Російської Федерації у РЄ до 2015 р.[12]

У доповіді спеціального доповідача Ш. Шеннаха зазначено основні мотиви для ухвалення такої резолюції, з переліком порушень зобов'язань Росії за правом Ради Європи:

- референдум і подальша анексія Криму Російською Федерацією становлять порушення міжнародного права, зокрема Статуту ООН і Кінцевого акту НБСЄ. Застосування військової операції Російською Федерацією — порушення Будапештського договору (меморандуму) 1994 р., підписаного Росією, США, Великої Британією та Україною;
- ці діяння суперечать Статутові РЄ, а саме Преамбулі та зобов'язанням, які містяться у ст. 3, а також зобов'язанням, закріпленим у Позиції ПАРЄ 193 (1996) і перейнятим Російською Федерацією при приєднанні до РЄ;
- відверта погроза ведення військових дій, використання неправдивих аргументів і безпідставні звинувачення, спрямовані на дестабілізацію ситуації в країні та порушення її суверенітету й територіальної цілісності несумісні з принципами і цінностями РЄ, яка захищає права людини, демократію і верховенство права;
- публічні заяви російських високопосадовців, які узагальнюючи поодинокі випадки, спричинили дестабілізацію сусідньої країни, яка намагається подолати свої труднощі, не повинні бути в практиці держави — члена Ради Європи;
- у цьому контексті роль обох палат парламенту Російської Федерації викликає значне занепокоєння, особливо одноголосне голосування у сенаті, яке легітимізувало використання збройних сил на території України, а також беззастережне схвалення політичних кроків, спрямованих на анексію Криму — ухвалення змін до Конституції Російської Федерації, ратифікація договору про приєднання Криму, готовність ухвалювати рішення на пришвидшення нелегальної анексії, заяви членів парламенту Російської Федерації на ранніх стадіях конфлікту — всі підля-

[11] Statements of the Ministers' Deputies of the Counicl of Europe on 27 February 2014, 14 March 2014, 20 March 2014 and 3 April 2014.

[12] "Reconsideration on substantive grounds of the previously ratified credentials of the Russian delegation", 8 April 2014, Parliamentary Assembly, Resolution 1990 (2014).

гали негайному засудженню і становили зміст порушень зобов'язань Російською Федерацією за правом Ради Європи;

- особливої уваги заслуговує пропаганда і маніпулювання громадською думкою у засобах масової інформації, які контролює Росія, зокрема телебаченні. Усунення критики офіційного курсу шляхом утисків свободи слова і свободи зібрань у Росії становлять ще одне серйозне порушення Росією своїх зобов'язань.

Згідно з Резолюцією ПАРЄ 1990 (2014) (145 голосів «за», 22 утрималися, 21 «проти») у Раді Європи Російську Федерацію позбавлено права голосу, права представництва у Бюро ПАРЄ, Комітеті президентів і Постійному комітеті РЄ, а також права обирати представників у місії спостерігачів РЄ. Згідно з п. 16 цієї резолюції ПАРЄ залишає за собою право анулювати повноваження Російської Федерації у РЄ у разі, коли та не вживе заходів, спрямованих на деескалацію конфлікту і повернення Україні Криму.

Отже, політика Російської Федерації щодо України, погроза застосування сили, фактичне порушення суверенітету і територіальної цілісності спричиняють констатацію фактів у документах і правових актах РЄ порушень Росією своїх зобов'язань, що врешті з позиції *de lege ferenda* може стати підставою для позбавлення її членства в Раді Європи.

На рівні установчих документів Ради Європи та на рівні актів вторинного права РЄ механізм розв'язання спорів між державами-членами сформований досить фрагментарно, що засвідчує нагальну потребу деталізації практики розв'язання міждержавних спорів у РЄ і використання універсальних міжнародно-правових інструментів їх розв'язання, зокрема використання інструментарію ООН та інших міжнародних організацій, а також власних конвенційних практик.

У контексті членства і України, і Росії в Раді Європи, зокрема, статус договірної сторони дозволяє обом державам використовувати механізм Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКЗПЛ), де згідно з ст. 33 будь-яка Договірна сторона має право звернутися до Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) у разі порушення ЄКЗПЛ і протоколів до неї іншою Договірною стороною. Попри досить незначну частку міждержавних спорів у практиці ЄСПЛ (усього понад 20 поданих скарг, із них вирішених по суті: 5310/71, 5451/72 — Ірландія проти Сполученого Королівства, 25781/94 — Кіпр проти Туреччини та 34382/97 — Данія проти Туреччини). На розгляді ЄСПЛ перебувають 3 міждержавні скарги щодо порушення прав людини: справа 13255/07 — Грузія проти Росії (I), щодо депортації громадян Грузії з Російської Федерації, справа 38263/08 — Грузія проти Росії (II), справа 20958/14 — Україна проти Росії. ЄСПЛ має досить значну практику в розгляді індивідуальних справ у зонах збройних конфліктів.

Так, у справі Кіпр проти Туреччини (10 травня 2001 р.) йшлося про ситуацію, яка була у Північному Кіпрі після проведення Туреччиною військо-

вих операцій у липні та серпні 1974 р. і спричиненого цим територіального поділу Кіпру. Кіпр стверджував, що Туреччина порушила ЄКЗПЛ своїми адміністративними практиками, незалежно від факту проголошення у листопаді 1983 р. Турецької Республіки Північного Кіпру. У цьому рішенні ЄСПЛ визнав, що події сталися під юрисдикцією Туреччини, вказавши на чотирнадцять порушень ЄКЗПЛ (порушення ст. 2 (право на життя) при неналежній організації пошуку зниклих осіб; ст. 5 (право на свободу і безпеку) у випадку обґрунтованого припущення щодо перебування безвісти зниклих осіб в ув'язненні в Туреччині; ст. 3 (заборона катувань і нелюдського поводження); ст. 8 (право на повагу до приватного і сімейного життя, житла і кореспонденції) щодо власності переміщених осіб; ст. 13 (право на ефективний судовий захист) грецьких кіпріотів; ст. 9 (свобода думки, совісті і релігії) щодо умов життя грецьких кіпріотів у Карпасі та інших частинах Північного Кіпру; ст. 10 (свобода висловлювань) щодо використання цензури в шкільних підручниках; ст. 1 Протоколу 1 до ЄКЗПЛ (право власності); ст. 2 Протоколу 2 до ЄКЗПЛ (право на освіту) та ст. 6 ЄКЗПЛ (право на справедливий суд). У контексті вказаного спору особливої уваги заслуговує останнє рішення Великої палати ЄСПЛ щодо забезпечення права на справедливу сатисфакцію уряду Кіпру Туреччиною, згідно з яким закінчення строків з моменту ухвалення рішення по суті справи не позбавляє заявника, Кіпр, права подавати скаргу щодо справедливої сатисфакції відповідно ст. 41 ЄКЗПЛ. Згідно із цим рішенням Туреччина зобов'язана виплатити Кіпрові 30 000 000 євро для відшкодування родинам зниклих осіб і 60 000 000 ЄВРО для відшкодування грекам-кіпріотам, резидентам Карпаського півострова.

ЄСПЛ визнав свою юрисдикцію у справах № 13255/07 і № 38263/08.

26 березня 2007 р. Грузія подала заяву до ЄСПЛ щодо депортації громадян Грузії з Російської Федерації (справа №13255/07). 30 червня 2009 р. ЄСПЛ після слухань 16 квітня 2009 р. визнав заяву прийнятною і передав її на розгляд до Великої палати ЄСПЛ 19 грудня 2009 р. Від 31 січня до 4 лютого 2011 р. відбувалося публічне слухання свідків у справі, 13 червня 2012 р. відбувалося перше слухання у Великій палаті ЄСПЛ.

3 липня 2014 року Велика палата ухвалила рішення у справі Грузія проти Росії (про депортацію громадян Грузії з Російської Федерації восени 2006 р.)[13], визнавши порушення Росією зобов'язань згідно зі ст. 4 Протоколу № 4 (заборона колективного висилання іноземців), ст. 5 п. 1., ст. 5 п. 4., ст. 3, ст. 13, ст. 38 ЄКЗПЛ та відзначивши, що Росія не порушувала ст. 8 ЄКЗПЛ, ст. 1 Протоколу № 7 та ст. 1 і 2 Протоколу № 1 до ЄКЗПЛ.

3 липня 2014 р. ЄСПЛ дійшов висновку, що висилання громадян Грузії у період 2006–2007 рр. склало протиправну адміністративну практику Російської Федерації, несумісну зі ст. 4 Протоколу № 4 до ЄКЗПЛ; здійснення у 2006 р. аре-

[13] CASE OF GEORGIA v. RUSSIA (I), Judgement of the Grand Chamber, *(Application no. 13255/07).*

штів, затримання і висилання громадян Грузії становлять зміст протиправних адміністративних практик у розумінні ЄКЗПЛ, також визнав одноголосно, що скаргу Грузія подала в 6-місячний термін відповідно до вимог ЄКЗПЛ і не прийняв до уваги аргумент відповідача про невикористання національних засобів захисту відповідно до ст. 35 (1) ЄКЗПЛ. Питання справедливого відшкодування відповідно до ст. 41 ЄКЗПЛ одноголосно відклали, залишивши сторонам можливість домовитися про виконання цього рішення (пункт 17 (b)) рішення і делегувавши президентові ЄСПЛ право встановлювати наступні процедури і визначати порядок його виконання.

Паралельно зі справи №13255/07, Грузія 11 серпня 2008 р. подала скаргу щодо порушення Російською Федерацією прав цивільного населення у збройному конфлікті, стверджуючи, що та дозволила і спричинила використання незаконних адміністративних практик шляхом атак цивільного населення російськими збройними силами у двох регіонах Грузії, Абхазії та Південній Осетії, і створення сепаратистських сил. Позиція Російської Федерації ґрунтується на тезі, що вона не провокувала збройних конфліктів у регіоні, а ввела свої війська з метою захисту цивільного населення Південної Осетії і Абхазії від нападу грузинської армії. У грудні 2011 р. ЄСПЛ прийняв скаргу до розгляду. 3 квітня 2012 р. скаргу передано на розгляд до Великої палати. Паралельно до цієї міждержавної скарги ЄСПЛ отримав близько 1712 індивідуальних скарг проти Грузії у контексті цього конфлікту, 208 індивідуальних скарг, що об'єднали понад 900 позивачів, проти Російської Федерації, і 20 індивідуальних скарг подано одночасно проти Грузії та Російської Федерації.

ЄСПЛ прийняв цю скаргу до розгляду, попри те, що Грузія звернулася до Міжнародного Суду ООН із позовом проти Російської Федерації, зазначивши, зокрема, що ЄСПЛ зберігає юрисдикцію щодо розгляду міждержавних спорів відповідно до ЄКЗПЛ навіть при розгляді такого міждержавного спору іншою міжнародною інституцією, на відміну від індивідуальних скарг, де такий розгляд неможливий.

Досвід розгляду міждержавних спорів ЄСПЛ щодо порушення ЄКЗПЛ використала Україна, яка 13 березня 2014 р. подала скаргу проти Росії щодо порушення нею норм ЄКЗПЛ, зокрема наявною загрозою життю цивільного населення на території України. Паралельно Україна подала заявку на застосування запобіжних заходів відповідно до ст. 39 Правил процедури ЄСПЛ, яку задоволено. З огляду на серйозність порушень ЄКЗПЛ, а саме ст. 2 (право на життя) та ст. 3 (заборона катувань і нелюдського поводження), президент третьої секції ЄСПЛ ухвалив рішення щодо утримання сторонами від будь-яких діянь, зокрема військових дій, наслідком яких може бути грубе порушення ЄКЗПЛ сторонами конфлікту.

Отже, попри досить незначну кількість міждержавних спорів у практиці ЄСПЛ, можна стверджувати, що в них встановлено такі засади розв'язання спорів про порушення ЄКЗПЛ у зоні збройних конфліктів:

1) закріплено принцип відповідальності держави-порушника територіальної цілісності і державного суверенітету за порушення прав людини, закріплених у ЄКЗПЛ;
2) формальні критерії допустимості (вичерпання національних засобів захисту, 6-місячний строк із розгляду спору останньою судовою інстанцією) заяв до розгляду в ЄСПЛ трансформуються відповідно до нагальності забезпечення захисту фундаментальних прав і свобод осіб, що перебувають у зоні конфлікту;
3) ЄСПЛ також приймає до розгляду індивідуальні скарги щодо порушення ЄКЗПЛ Договірними сторонами в зонах збройних конфліктів, визначає межі відповідальності держав і часто конкретизує міру сатисфакції відповідно до ст. 41 ЄКЗПЛ.

Попри відносну, часто у політичних дискусіях згадувану неефективність механізму Ради Європи для швидкого розв'язання конфлікту, правові засоби захисту інтересів держави і прав людини, сформовані у практиці ЄСПЛ засвідчують потрібність використання правових засобів захисту за правом Ради Європи і використання як політичних (резолюції ПАРЄ та Ради міністрів), так і правових (призупинення повноважень і членства у РЄ, міждержавні скарги та індивідуальні скарги) засобів для захисту гарантованих РЄ стандартів.

2.3.3. Визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду: очікування України

Вступ

Питання про ратифікацію Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду тривалий час не привертало до себе значної громадської уваги. Хоча тематика міжнародного кримінального права час від часу з'являлася у суспільному дискурсі, вона зводилася переважно до питання про юридичну кваліфікацію Голодомору 1932–1933 року як геноциду. У цьому сенсі розмова про Міжнародний кримінальний суд, який не має можливості розглядати події, що сталися до набрання чинності його Статутом, велася переважно фахівцями з міжнародного та конституційного права. Зацікавленість останніх природно пояснюється тим, що саме стосовно Римського статуту Конституційний Суд України вперше (і — аж до часу написання цих рядків — востаннє) надав висновок (негативний) про відповідність міжнародного договору України, підписаного з умовою подальшої ратифікації. Після хвилі обговорень цього висновку та низки пропозицій щодо внесення необхідних для подальшої ратифікації змін до Конституції України, питання Римського статуту залишалося на порядку денному хіба що юристів-міжнародників, які цікавляться міжнародним кримінальним правом.

Трагічні події 2014 року змусили українське суспільство по-новому подивитися на проблему ратифікації Римського статуту та усвідомити її необхідність. Злочинне застосування сили тодішньою владою проти мітингувальників, агресія Російської Федерації, що втілилася в окупацію та спробу анексії Автономної Республіки Крим, а потім продовжилася у східних регіонах України, під час якої було вчинено численні воєнні злочини та злочини проти людяності — все це, мабуть, ні в кого не залишає сумнівів щодо необхідності якнайшвидшого приєднання України до унікального механізму притягнення до індивідуальної кримінальної відповідальності винних у найтяжчих злочинах проти міжнародного права.

У цьому розділі ми почнемо з короткого огляду організаційних засад та змісту юрисдикції Міжнародного кримінального суду, після чого розглянe-

Гнатовський Микола Миколайович — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.;

Кориневич Антон Олександрович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.;

Олена Борисівна Кучер — аспірант кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

мо інститут «прийнятності справи» та пов'язаний з ним «принцип комплементарності», що став каменем спотикання для Конституційного Суду України 2001 року. Визначивши шляхи подолання перешкод до повноцінної ратифікації Римського статуту, ми завершимо цей розділ дослідженням здійсненого Україною визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду *ad hoc* відповідно до процедури, передбаченої пунктом 3 статті 12 Римського статуту.

Структура та юрисдикція Міжнародного кримінального суду

Як відомо, у класичному міжнародному праві питання відповідальності за порушення норм міжнародного права стосувалося тільки держав. Сучасне міжнародне право передбачає кримінальну відповідальність індивіда («індивідуальну кримінальну відповідальність») за скоєння найтяжчих злочинів проти міжнародного права. Саме розглядом таких справ займається Міжнародний кримінальний суд (далі — МКС, Суд) — перша постійна установа міжнародного кримінального правосуддя, започаткована ухваленим 1998 року Римським статутом[1], що набрав чинності 1 липня 2002 року.

Структура Міжнародного кримінального суду включає в себе Президію, Секретаріат, Канцелярію Прокурора, інші відділення (Канцелярію суспільного представника потерпілих, Канцелярію громадського представника сторони захисту і Цільовий фонд) та юридичні департаменти[2] — Відділення попереднього провадження, Судове відділення та Апеляційне відділення[3], в рамках кожного з яких функціонують окремі Палати[4] (Палати попереднього провадження, Судові палати, Апеляційна палата). Станом на сьогодні в МКС створено три Палати попереднього провадження, три Судові палати та одну Апеляційну. Процедуру розгляду Судом ситуацій і, внаслідок їхнього аналізу на підставі отриманої інформації, окремих справ можна поділити на такі стадії:

(1) Передача ситуації на розгляд Суду в цілому;
(2) Її прийняття або відхилення;
(3) Здійснення Канцелярією Прокурора попереднього розслідування та збирання відповідної інформації;
(4) Формування окремих справ. Формулювання Прокурором обвинувачень, пред'явлених конкретним індивідам. Підтвердження цих обвинувачень доказами;

---

[1] Cryer R., Friman H., Robinson D., Wilmshurst E. An introduction to international criminal law and procedure. — Cambridge, 2010. — P. 146–148.

[2] Structure of the Court [Electronic source]. — Access mode: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/Pages/structure%20of%20the%20court.aspx

[3] Римский статут Международного уголовного суда, с. 21 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[4] *Ibid*, с. 24–25.

(5) Стадія затвердження пред'явлених обвинувачень Палатою попереднього провадження, в рамках якої вона може підтвердити, відкинути або віддати на перегляд Прокуророві всі або деякі з обвинувачень;
(6) Стадія судового розгляду справи, яка закінчується рішенням;
(7) Стадія апеляційного розгляду справи у разі подання апеляційної заяви.

Ефективність діяльності Міжнародного кримінального суду за перші одинадцять років його існування можна оцінити за такими покажчиками. Станом на вересень 2014 року на розгляді його палат перебуває 21 справа, порушена щодо восьми різних ситуацій[5]. Першою та Другою Судовими палатами винесено рішення (*judgments*) у двох справах — *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*[6] і *The Prosecutor v. Germain Katanga*[7]. На стадії безпосереднього судового розгляду перебувають справи *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo*[8], *The Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo Chui*[9], *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang*[10], *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo*[11], *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta*[12]. Інші чотирнадцять справ перебувають на розгляді Палат попереднього провадження. На нашу думку, така статистика свідчить про збільшення обсягу роботи МКС та його популярності як серед держав-учасниць Римського статуту, так і серед держав, які визнали його юрисдикцію *ad hoc*.

Юрисдикція МКС має чотири аспекти — *ratione loci* (територіальна юрисдикція), *ratione materiae* (предметна юрисдикція), *ratione personae* (юрисдикція за колом осіб) та *ratione temporis* (часова або темпоральна юрисдикція).

---

[5] Situations and cases [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx

[6] *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200106/Pages/democratic%20republic%20of%20the%20congo.aspx

[7] *The Prosecutor v. Germain Katanga* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/icc%200104%200107/Pages/democratic%20republic%20of%20the%20congo.aspx

[8] Pre-Trial Chamber I commits Laurent Gbagbo to trial [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1016.aspx

[9] *The Prosecutor v. Mathieu Ngudjolo Chui* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200104/related%20cases/ICC-01–04–02–12/Pages/default.aspx

[10] *The Prosecutor v. William Samoei Ruto and Joshua Arap Sang* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200109/related%20cases/icc01090111/Pages/icc01090111.aspx

[11] *The Prosecutor v. Jean-Pierre Bemba Gombo* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200105/related%20cases/icc%200105%200108/Pages/case%20the%20prosecutor%20v%20jean-pierre%20bemba%20gombo.aspx

[12] *The Prosecutor v. Uhuru Muigai Kenyatta* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/situation%20icc%200109/related%20cases/icc01090211/Pages/icc01090111.aspx

Територіальна юрисдикція Суду насамперед поширюється на держави-учасниці Римського статуту. Зокрема, п. 2 ст. 12 передбачає, що МКС може здійснювати свою юрисдикцію щодо держави, на території якої мало місце злочинне діяння, держави реєстрації морського або повітряного судна у випадку скоєння злочинного діяння на його борту, або держави, громадянином котрої є індивід, якому пред'явлено обвинувачення у скоєнні злочинного діяння[13].

Тим не менш, вищевказаний пункт також дає можливість державам, які не є учасницями Статуту, визнати юрисдикцію Суду щодо себе. Більш детально це право регулюється п. 3 ст. 12, де зазначається, що за потреби визнання державою, яка не є його учасницею, юрисдикції МКС згідно з п. 2 цієї статті, така держава може подати заяву Секретарю з проханням визнати здійснення Судом юрисдикції щодо конкретних злочинів. Цей пункт також покладає на названу державу обов'язок співпраці з МКС без жодних затримок та винятків згідно з частиною 9 Статуту «Міжнародне співробітництво та судова допомога»[14]. Додаткова регламентація цієї можливості, якою скористалася Україна, передавши на розгляд Міжнародного кримінального суду ситуацію, що мала місце в період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року[15] міститься в правилі 44 Правил процедури і доказування[16].

У свою чергу, юрисдикція Суду *ratione temporis,* згідно зі ст. 11 Римського статуту, поширюється тільки на злочини, скоєні після набрання ним чинності[17]. Відповідно, якщо держава стає учасницею Статуту, МКС може здійснювати свою юрисдикцію щодо злочинів, скоєних на території цієї держави або її громадянами після вступу у силу щодо неї Римського статуту. Тим не менш, визнання юрисдикції Міжнародного кримінального суду *ad hoc* — відповідно до вищевказаного п. 3 ст. 12 Статуту — є винятком з цього правила і, згідно з практикою Суду (зокрема, рішенням Апеляційної палати у справі *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo*[18]), це положення має ретроактивний характер. Таким чином, МКС може займатися розглядом ситуації, переданої йому Україною вже після настання відповідних подій на її території.

---

[13] Римский статут Международного уголовного суда, с. 11 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[14] *Ibid*.

[15] Ukraine [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-ongoing/ukraine/Pages/ukraine.aspx

[16] Rules of procedure and evidence, p. 16 [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/legal-texts/RulesProcedureEvidenceEng.pdf

[17] Римский статут Международного уголовного суда, с. 11 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[18] *Situation in the Republic of Cote d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Laurent Gbagbo*. Judgment on the appeal of Mr Laurent Koudou Gbagbo against the decision of Pre-Trial Chamber I on jurisdiction and stay of the proceedings, No. ICC-02/11–01/11 OA 2, 12/12/2012, para. 84.

Предметна юрисдикція Міжнародного кримінального суду включає в себе основні міжнародні злочини (*core crimes*) — найтяжчі злочини проти міжнародного права, тобто дії або бездіяльність індивідів, що порушують імперативні норми загального міжнародного права, і дають підстави для притягнення цих індивідів до індивідуальної кримінальної відповідальності безпосередньо на підставі норм міжнародного права. У свою чергу, ст. 5 Римського статуту містить вичерпний перелік таких злочинів, до яких належать геноцид, злочини проти людяності, воєнні злочини та злочин агресії[19]. Визначення складу вищевказаних злочинів міститься в ст. 6, 7, 8 та 8bis Статуту та конкретизується в Елементах злочинів, посилання на котрі міститься в ст. 9 Статуту[20]. Варто відзначити, що у заяві, направленій Верховною Радою України до МКС, містяться посилання на вчинення її території України злочинів проти людяності у вигляді, *inter alia,* катування та насильницького зникнення людей[21].

Юрисдикція МКС *ratione personae* поширюється на індивідів, яким пред'явлено обвинувачення у скоєнні міжнародних злочинів і які підлягають притягненню до індивідуальної кримінальної відповідальності. Найповніший у міжнародному кримінальному праві перелік форм такої відповідальності дає ст. 25 Римського статуту[22]. Міжнародний кримінальний суд не визнає імунітетів голів держав та вищих посадових осіб. Ст. 27 Римського статуту прямо свідчить про недопустимість посилань на посадове становище, передбачаючи, що Статут застосовується до всіх осіб однаковою мірою без будь-якого розрізнення на підставі посадового становища. Зокрема, посадове становище як голови держави або уряду, члена уряду або парламенту, обраного представника або посадової особи уряду жодним чином не звільняє особу від кримінальної відповідальності та само по собі не є підставою для пом'якшення вироку[23]. Ст. 28 Статуту присвячена питанням відповідальності командира[24].

Слід також відзначити, що згідно зі ст. 13 Римського статуту передати ситуацію на розгляд Суду можна в один з трьох способів: (1) звернення держави-учасниці Статуту, (2) звернення Ради Безпеки ООН на підставі глави VII Ста-

---

[19] Римский статут Международного уголовного суда, с. 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[20] *Ibid*, с. 10–11.

[21] Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року, с. 2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/997/declarationVerkhovnaRadaUkr.pdf

[22] Римский статут Международного уголовного суда, с. 17–18 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[23] *Ibid*, с. 18.

[24] *Ibid.*

туту ООН та (3) ініціювання Прокурором МКС розслідування *proprio motu* на підставі наявної у нього інформації у рамках співпраці з відповідною Палатою попереднього провадження[25]. В рамках розгляду ситуації в Україні Прокурор МКС Фату Бенсуда та Канцелярія Прокурора здійснюють попереднє розслідування, оцінюючи інформацію, що надходить до них з різноманітних джерел.

Інститут «прийнятності справи» та принцип комплементарності

Окрім постійного характеру Міжнародного кримінального суду, ключовою рисою, яка відрізняє його від інших органів міжнародного кримінального правосуддя, є вирішення питання про співвідношення його юрисдикції з юрисдикцією окремих держав у сфері притягнення до відповідальності осіб, винних у найтяжчих злочинах проти міжнародного права. Римський статут вирішує це питання, передбачаючи, що наявності у нього самої лише юрисдикції щодо певного діяння недостатньо для здійснення провадження у певній справі, доки ця справа не буде визнана Судом прийнятною. Питання «прийнятності справи» за Римським статутом вирішується на основі принципу комплементарності, який виводиться зі змісту п. 10 преамбули, ст. 1 та 17 Римського статуту та передбачає, що Міжнародний кримінальний суд «доповнює національні органи кримінальної юстиції». Відповідно, для визнання тієї чи іншої справи прийнятною (тобто такою, що може бути розглянута Судом), МКС на підставі ст. 17 свого Статуту повинен визначити, що держава, яка має юрисдикцію стосовно відповідної справи, не здатна або не бажає проводити розслідування або ініціювати кримінальне переслідування належним чином у рамках розгляду справ про скоєння індивідами міжнародних злочинів. Відповідно, Римський статут визнає та закріплює за державами первинне право на розгляд таких справ та первинну відповідальність за безпосереднє проведення такого розгляду[26].

У 2001 році, проаналізувавши різноманітні питання відповідності Римського статуту Конституції України у редакції від 28 червня 1996 року, Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що цей міжнародний договір є «таким, що не відповідає Конституції України, в частині, що стосується положень абзацу десятого преамбули та статті 1 Статуту, за якими «Міжнародний кримінальний суд ... доповнює національні органи кримінальної юстиції»»[27]. На нашу думку, Конституційний Суд України, загалом правильно розглянувши інші аспекти відповідності Римського статуту Конституції України, помил-

---

[25] Римский статут Международного уголовного суда, с. 12 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[26] Серед численної літератури, присвяченої принципу комплементарності, на особливу увагу заслуговує монографія М. Ель Зейді: El Zeidy M. The Principle of Complementarity in International Criminal Law: Origin, Development and Practice. — Leiden — Boston, 2008. — XXI + 366 p.

[27] *Ibid*, с. 3–4.

ково витлумачив принцип комплементарності, що призвело до надання висновку зазначеного вище змісту. Цей хибний підхід частково пояснюється тим, що висновок у справі про Римський статут було надано Конституційним Судом України у час, коли не існувало жодної практики застосування принципу комплементарності власне Міжнародним кримінальним судом (що почав функціонувати лише у 2003 році) та його тлумачень Асамблеєю держав-учасниць. Останні повинні братися до уваги при тлумаченні положень Римського статуту (зокрема щодо принципу комплементарності) відповідно до пунктів 2 та 3 статті 31 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року (що є частиною національного законодавства України). Їх слід враховувати як практику застосування договору та угоду, досягнуту щодо договору державами, які беруть у ньому участь.

Принцип комплементарності, закріплений у Римському статуті Міжнародного кримінального суду, не є новим у міжнародному праві. Його метою є вирішення питання про співвідношення міжнародної та національної кримінальної юрисдикції щодо найтяжчих злочинів проти міжнародного права: злочину геноциду, злочинів проти людяності, воєнних злочинів та злочину агресії. Характер цих злочинів, що посягають на найважливіші цінності міжнародного співтовариства загалом, зумовлює обов'язок всіх держав забезпечити їх переслідування на національному рівні, співробітничати між собою та зі спеціалізованими міжнародними судовими установами. Ці обов'язки передбачені як договірним міжнародним правом, зокрема Конвенцією про запобігання злочинові геноциду та покарання за нього від 9 грудня 1948 року, чотирма Женевськими конвенціями про захист жертв війни від 12 серпня 1949 року та Додатковими протоколами до них від 8 червня 1977 року, Конвенцією проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження та покарання від 10 грудня 1984 року тощо, так і загальним звичаєвим міжнародним правом, що поширюється на всі держави світу без винятку незалежно від їхньої участі в тому чи іншому міжнародному договорі. Відповідні норми належать до числа *jus cogens* (імперативних норм загального міжнародного права), а обов'язки, що з них випливають, мають характер *erga omnes* (тобто не перед певними державами, а перед усім міжнародним співтовариством).

Створений Римським статутом 1998 року Міжнародний кримінальний суд є не першою міжнародною судовою установою, що має паралельну (конкурентну) юрисдикцію з національними судовими установами. Разом з тим, його унікальність полягає в постійному характері цього Суду. Усі його попередники, зокрема Міжнародний (Нюрнберзький) військовий трибунал, Міжнародний кримінальний трибунал щодо колишньої Югославії або Міжнародний кримінальний трибунал щодо Руанди, мали юрисдикцію, обмежену в часі (повністю або частково ретроактивну) та просторі. З огляду на спеціальний характер таких міжнародних кримінальних трибуналів їхні творці наділяли

їх пріоритетною щодо національної юрисдикцією. У випадку ж Міжнародного кримінального суду такий підхід було змінено на користь більшої поваги до державного суверенітету та наголошення на тому, що основна робота в боротьбі з безкарністю за найтяжчі злочини проти міжнародного права має бути проведена на національному рівні.

Іншими словами, докорінно неправильно тлумачити принцип комплементарності як такий, що порушує суверенітет держави. Навпаки, його основною метою є забезпечення повної поваги до суверенітету держави та, зокрема, її судової влади. Проте суверенітет держави згідно з міжнародним правом не є абсолютним, і його обсяг у кожному конкретному випадку залежить від дотримання державою її міжнародних зобов'язань у відповідній сфері. У випадку Римського статуту йдеться про зобов'язання всіх без винятку держав світу боротися з найтяжчими злочинами проти міжнародного права, що порушують його основоположні імперативні норми та посягають на цінності, спільні для всього міжнародного співтовариства. Виходячи з максимально шанобливого ставлення до суверенітету держав, а також з того, що основна відповідальність у забезпеченні міжнародного правопорядку має покладатися саме на держави, абзац десятий преамбули Римського статуту наголошує, що Міжнародний кримінальний суд не заміняє національні судові системи, а лише доповнює їх.

Принцип комплементарності, закріплений у Римському статуті, спрямований на встановлення тонкого балансу між суверенітетом держав та незалежністю міжнародної судової установи, якою є Міжнародний кримінальний суд. Першою метою формули комплементарності, закріпленої у статті 17 Римського статуту, було визначення такої моделі паралельної юрисдикції, за якої держави несуть первинну відповідальність за розслідування міжнародних злочинів та судове переслідування за них. При цьому Статут виходить з очевидної істини про те, що є держави, у яких судові системи здатні добре функціонувати, а є такі, де це з різних причин неможливо. Утім, навіть ті держави, де судова система не здатна забезпечити судове переслідування осіб, які вчинили найтяжчі злочини проти міжнародного права, не звільняються від міжнародно-правових зобов'язань таке переслідування здійснювати. З огляду на це принцип комплементарності у Римському статуті визначає ситуації, коли держава з об'єктивних чи суб'єктивних причин не виконує свої міжнародно-правові зобов'язання із судового переслідування винних у найтяжчих злочинах проти міжнародного права, і, як наслідок, коли Міжнародний кримінальний суд може взяти до свого провадження ту чи іншу конкретну справу.

Стаття 17 Римського статуту встановлює механізм, згідно з яким забезпечується дія принципу комплементарності через визнання неприйнятними справ, у яких держава, що має юрисдикцію стосовно одного з чотирьох найтяжчих міжнародних злочинів, належним чином виконує свої міжнародно-правові зобов'язання з розслідування такого злочину та переслідування осіб, що несуть за них відповідальність. У пункті першому цієї статті йдеться про

чотири головні ситуації: 1) коли ведеться розслідування або кримінальне переслідування за відповідною справою; 2) коли за результатами розслідування або кримінального провадження держава дійшла висновку про відсутність підстав для кримінального переслідування; 3) коли особа вже поставала перед судом у справі, щодо якої Міжнародний кримінальний суд має юрисдикцію; 4) коли обвинувачення є недостатньо тяжкими для того, щоб справа розглядалася Міжнародним кримінальним судом. Власне принципу комплементарності стосуються перші три з цих чотирьох ситуацій. Підхід до їхнього практичного вирішення вперше було сформульовано Першою Палатою попереднього провадження Міжнародного кримінального суду у справі *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo* у 2006 році[28]. У цьому рішенні підкреслюється важливість ретельного окремого аналізу кожного з критеріїв, що стосуються комплементарності, а також питання про достатню тяжкість відповідного злочину.

Хоча перед Судом у справах, що розглядаються ним нині (насамперед у лівійському контексті — справи Саїфа Аль-Іслама Каддафі[29] та Абдулли Аль-Сенуссі[30]), залишаються важливі практичні проблеми реалізації питання про прийнятність справ, розслідування яких ведеться на національному рівні, загальний зміст принципу комплементарності залишається незмінним. Він найповніше викладений у заяві про прокурорську політику, яка була зроблена у 2006 році Канцелярією Прокурора Міжнародного кримінального суду — ключовим органом у питаннях про початок розслідування тієї чи іншої справи. У цій заяві ставлення до принципу комплементарності сформульовано так:

«Що стосується комплементарності, Канцелярія наголошує, що згідно зі Статутом держави несуть основну відповідальність за запобігання звірствам на їхній власній території та покарання за них. У цій схемі втручання з боку Канцелярії Прокурора має бути винятковим — воно матиме місце лише там, де держави не зможуть проводити розслідування та переслідування, або там, де вони мають такий намір, але в реальності нездатні або неспроможні вести провадження. Суд, що ґрунтується на принципі комплементарності, забезпечує верховенство права на міжнародному рівні. Це означає, що він заохочує справжні національні провадження там, де це можливо; покладається на національні та міжнародні мережі; а також бере участь у системі міжнародного співробітництва»[31].

---

[28] *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on the Prosecutor's Application for a Warrant of Arrest, Art. 58, No. ICC-01/04–01/06–8-US-Corr, 10/02/2006, para. 29.

[29] *The Prosecutor v. Saif Al-Islam Gaddafi and Abdullah Al-Senussi* [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/situations/icc0111/related%20cases/icc01110111/Pages/icc01110111.aspx

[30] *Ibid.*

[31] ICC-Office of the Prosecutor, *Report on Prosecutorial Strategy*, September 2006 [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/D673DD8C-D427–4547-BC69–2D363E07274B/143708/ProsecutorialStrategy20060914_English.pdf

Найавторитетніше на сьогодні тлумачення принципу комплементарності надано Асамблеєю держав-учасниць на Конференції з перегляду Римського статуту, що відбулася у травні-червні 2010 року в Кампалі. У Резолюції 1 Конференції, що була ухвалена одностайно, підкреслюється, серед іншого, що основна відповідальність за розслідування та переслідування найтяжчих міжнародних злочинів лежить на державах, які повинні вдаватися до всіх відповідних заходів на національному рівні[32].

З огляду на зазначене вище очевидно, що принцип комплементарності, згідно з яким Міжнародний кримінальний суд доповнює національні органи кримінальної юстиції, помилково розглядати як такий, що суперечить Конституції України. Будь-які міжнародні механізми утвердження верховенства права, до яких належить і МКС, за своєю природою доповнюють національні судові системи. За змістом Римського статуту та подальшої практики його тлумачення та застосування принцип комплементарності є не проблемою, а навпаки, гарантією від неправомірного втручання Міжнародного кримінального суду в компетенцію національних судових органів, і покликаний не обмежити обсяг суверенітету держави, а натомість захистити його. Випадки, за яких Міжнародний кримінальний суд може визнати справу прийнятною всупереч позиції держави, яка має юрисдикцію щодо відповідних злочинів, обмежуються лише ситуаціями невиконання такою державою (з об'єктивних або суб'єктивних причин) її міжнародних зобов'язань, що випливають із імперативних норм загального міжнародного права та укладених нею міжнародних договорів.

Варто також відзначити, що принцип комплементарності базується не тільки на загальноприйнятій повазі до первинної юрисдикції держав щодо розгляду справ індивідів, які скоїли міжнародні злочини, а й на практичному сприйнятті ефективності та результативності реалізації відповідними державами юрисдикції стосовно розгляду таких справ, оскільки з практичного погляду та через історичні причини держави мають кращий доступ до необхідних доказів, свідчень та інших ресурсів для здійснення ефективнішого розгляду таких справ.

Визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду за статтею 12(3) Римського статуту

Як відомо, станом на сьогодні Україна визнала юрисдикцію Міжнародного кримінального суду лише згідно з п. 3 ст. 12 Римського статуту. Це положення уповноважує держави, які не є учасницями Статуту, на визнання юрисдикції Суду *ad hoc*, себто для розслідування конкретного випадку. П. 3 ст. 12 прямо зазначає, що така держава може звернутися до Секретаря МКС із заявою про

[32] Resolution RC/Res.1, adopted at the 9th plenary meeting, on 8 June 2010, by consensus.

визнання здійснення Судом юрисдикції щодо конкретних злочинів[33] в рамках переданої на його розгляд ситуації.

МКС отримав офіційні заяви та листи від Міністерства закордонних справ України (від 16.04.2014 року) та Посольства України в Королівстві Нідерланди (від 09.04.2014 року), у яких йшлося про офіційну позицію України щодо визнання юрисдикції МКС. Ця позиція ґрунтується на Заяві Верховної Ради України від 25.02.2014 року, у якій Верховна Рада України від імені Українського народу та як єдиний орган законодавчої влади України визнає юрисдикцію МКС щодо злочинів, які мали місце в Україні у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року. Зокрема, ця заява посилається на факти скоєння злочинів проти людяності під час мирних протестів, а також наводить приклади протиправних дій, вчинених правоохоронними органами України за наказом вищих посадових осіб[34]. На підставі цієї заяви Прокурор МКС Фату Бенсудою ухвалила рішення про початок попереднього розслідування ситуації в Україні[35].

Для з'ясування подальшого механізму співпраці України та Міжнародного кримінального суду з приводу переданої на його розгляд ситуації та ймовірно скоєних в її рамках міжнародних злочинів доцільно проаналізувати п. 3 ст. 12 Римського статуту та практику його застосування до інших подібних ситуацій *ad hoc*.

Тлумачення та застосування п. 3 ст. 12 Римського статуту у практиці Міжнародного кримінального суду

Як вже зазначалося, п. 3 ст. 12 Римського статуту передбачає, що за потреби визнання державою, котра не є його учасницею, юрисдикції МКС, така держава може направити заяву Секретарю з проханням визнати здійснення Судом юрисдикції щодо конкретних злочинів. Варто відзначити, що питання можливості визнання юрисдикції Суду *ad hoc* також регулюється Правилами процедури і доказування Міжнародного кримінального суду. Зокрема, правило 44 передбачає, що на запит Прокурора Секретар може конфіденційним порядком

---

[33] Римский статут Международного уголовного суда, с. 11 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[34] Заява Верховної Ради України до Міжнародного кримінального суду про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності вищими посадовими особами держави, які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян під час мирних акцій протестів у період з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Documents/997/declarationVerkhovnaRadaUkr.pdf

[35] The Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, opens a preliminary examination in Ukraine [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr999.aspx

звернутися до держави, яка не є учасницею Римського статуту або стала учасницею Статуту після набрання ним чинності, із запитанням щодо наміру такої держави подати заяву, зазначену в п. 3 ст. 12 Статуту. Якщо вищевказана держава подає таку заяву або повідомляє Секретаря про намір подати таку заяву, Секретар має проінформувати цю державу про наслідки відповідного подання, до яких, *inter alia*, належить визнання юрисдикції Суду щодо міжнародних злочинів, вказаних в ст. 5 Римського статуту, скоєних в рамках переданої на його розгляд ситуації, та застосування частини 9 Статуту і всіх його положень, котрі стосуються держав-учасниць Статуту[36].

Звернімо окрему увагу на те, що вищевказана заява стосується виключно обсягу юрисдикції Суду і сама по собі не ініціює проведення Прокурором та Канцелярією Прокурора розслідування переданої ситуації. Таке розслідування може розпочатися лише у випадках передачі ситуації МКС державою-учасницею Римського статуту чи Радою Безпеки ООН або уповноваження Канцелярії Прокурора на відкриття розслідування Палатою попереднього провадження, котра складається з трьох суддів[37], в рамках ініціювання такого розслідування Прокурором *proprio motu* згідно ст. 15 Римського статуту[38].

Зазначимо, що сама поява в Римському статуті п. 3 ст. 12 є залишком первинного підходу Комісії міжнародного права ООН, відображеного в проекті Статуту 1994 р., за яким держави мали надавати згоду на розгляд Судом кожної конкретної справи.[39] Варто також відзначити думку А. Віллса з приводу того, що *travaux* до цієї норми Римського статуту свідчить про те, що механізм визнання юрисдикції МКС державами, які не є учасницями Римського статуту, є ретроактивним за своєю природою, *inter alia,* оскільки остаточна версія вищевказаного пункту ідентична п. 4 ст. 22 Проекту Статуту, запропонованого Комісією міжнародного права, котрий, в свою чергу, прямо передбачав, що держави, які не є учасницями Статуту, можуть дати згоду на здійснення юрисдикції *ad hoc* у випадках, коли така згода є необхідною, себто після того, коли скарга вже була подана та/або оприлюднена. Він також зазначає, що аналіз *travaux* свідчить про чітке розуміння на всіх стадіях процесу в рамках Міжнародного кримінального суду того факту, що заяви держав, котрі не є учасницями Римського статуту, мають характер *ad hoc* та мають ретроактивну дію[40].

---

[36] Rules of procedure and evidence, p. 16 [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/iccdocs/PIDS/legal-texts/RulesProcedureEvidenceEng.pdf

[37] Declarations Art. 12(3) [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/registry/Pages/declarations.aspx

[38] Римский статут Международного уголовного суда, с. 12 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/law/icc/rome_statute(r).pdf

[39] Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court / Edited by Otto Triffterer. Second edition. — M?nchen, 2008. — P. 559.

[40] Wills A. The ICC's Retroactive Jurisdiction, Revisited [Electronic source]. — Access mode : http://opiniojuris.org/2013/01/29/the-iccs-retroactive-jurisdiction-revisited/

Слід звернути увагу на те, що ця позиція підтримується відповідною практикою МКС.

Важливо наголосити на тому, що визнання Україною юрисдикції МКС *ad hoc* не є ані своєрідним винятком з правил, ані єдиним випадком в практиці Суду. Зокрема, станом на сьогодні Міжнародний кримінальний суд має справу з трьома такими ситуаціями. Окрім України, можливістю, що надається п. 3 ст. 12 Римського статуту, скористалися Кот-д'Івуар та Палестина. Головними питаннями, які постали перед Судом в цьому контексті, є можливість ретроактивного здійснення юрисдикції Міжнародним кримінальним судом та обсяг заяв про визнання його юрисдикції *ad hoc* у контексті її поширення на ті події, котрі безпосередньо не були зазначені в їхніх рамках.

У контексті визнання юрисдикції МКС *ad hoc* з боку ***Кот-д'Івуара*** слід звернути увагу на декілька моментів. По-перше, ця держава визнала юрисдикцію Суду щодо себе шляхом подання у якості відповідної заяви вербальної ноти Міністром закордонних справ від імені уряду від 18 квітня 2003 року щодо можливо скоєних міжнародних злочинів в період з 19 вересня 2002 року. Слід окремо зауважити, що дана заява була подана на невизначений період часу (*pour une dur?e ind?termin?e*). Секретар Суду підтвердив її отримання 31 жовтня 2003 року. Пізніше, 14 грудня 2010 року, новообраний президент Кот-д'Івуара Аллассане Каттара звернувся до Голови та Секретаря МКС з листами, у яких він підтвердив попередньо надіслану до Суду заяву про визнання його юрисдикції від 18 квітня 2003 року, повідомив про скоєння злочинів та інших зловживань аналогічного характеру в період з березня 2004 року, та засвідчив подальший намір співпрацювати з Міжнародним кримінальним судом[41]. Секретар Суду підтвердив отримання заяви 20 січня 2011 року.[42] В своєму наступному листі від 3 травня 2011 року пан Каттара описав події, що мали місце під час виборів Президента 31 жовтня та 28 листопада 2010 року[43], в рамках яких, на його думку, були скоєні злочини, що підлягають розгляду Міжнародним кримінальним судом.

У свою чергу, визнання Кот-д'Івуаром юрисдикції МКС *ad hoc* призвело до прийняття Третьою Палатою попереднього провадження «Рішення згідно ст. 15 Римського статуту щодо уповноваження на проведення розслідування ситуації в республіці Кот-д'Івуар»[44]. При цьому дана Палата зауважила, що першочергова заява Кот-д'Івуару від 2003 року чітко свідчить про її невизна-

[41] *Situation in the Republic of Cote d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Laurent Gbagbo.* Prosecution Response to Defence motion for a declaration on lack of jurisdiction of the Court based on Articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute, No.: ICC-02/11–01/11, 27/06/2012, paras 5–6.

[42] Declarations Art. 12(3) [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/registry/Pages/declarations.aspx

[43] *Situation in the Republic of Cote d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Laurent Gbagbo.* Prosecution Response to Defence motion for a declaration on lack of jurisdiction of the Court based on Articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute, No.: ICC-02/11–01/11, 27/06/2012, para. 16

[44] *Ibid,* para. 7.

чений час, а подальші листи президента Каттари стосовно скоєння злочинів в 2004 та 2010 рр., не є такими, що обмежують або вносять поправки до вищевказаної заяви, а навпаки, конкретно підтверджують визнання Республікою Кот-д'Івуар юрисдикції МКС щодо злочинів, імовірно скоєних на її території в недавньому минулому[45], та підтвердила повноваження пана Каттари робити такі заяви[46]. Пізніше, 23 листопада 2011 року, Третя Палата попереднього провадження видала ордер на арешт колишнього президента Кот-д'Івуару Лорана Ґбаґбо, що мало наслідком початок розгляду справи *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo*[47], котра станом на сьогодні перебуває на стадії судового розгляду[48].

Тим не менш, рішення про визнання МКС юрисдикції щодо прийняття на розгляд ситуації в республіці Кот-д'Івуар *lato sensu* оскаржувалося представниками сторони захисту в рамках розгляду Першою Палатою попереднього провадження вищевказаної справи *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo*. Зокрема, вони посилалися на два основних аргументи щодо неможливості поширення юрисдикції Суду на події, котрі мали місце після 2003 року: (1) першочергове визнання юрисдикції Суду 2003 року не було необмеженим в часі та, відповідно, не є достатнім для визнання його юрисдикції щодо подій, які відбулися 2011 року; (2) заяви Кот-д'Івуару від 2010 та 2011 рр. щодо продовження визнання юрисдикції МКС є недійсними, оскільки президент Каттара, котрий робив такі заяви від імені уряду, не є законним президентом, оскільки законним президентом Кот-д'Івуару є Лоран Ґбаґбо. У свою чергу, сторона обвинувачення не погодилася з вищевказаною позицією, аргументуючи це у такий спосіб. По-перше, визнання юрисдикції Суду в 2003 році не обмежується тими подіями, які існували на момент подання заяви — радше, таке визнання має невизначену тривалість. При цьому Канцелярія Прокурора, посилаючись на аргументацію Третьої Палати попереднього провадження, зазначила, що Перша Палата попереднього провадження не має вирішувати питання про те, чи є листування Кот-д'Івуару та МКС від 2003 року підставою для поширення юрисдикції Суду на розгляд злочинів, скоєних у 2010 та 2011 рр., оскільки додаткові листи до Голови та Секретаря МКС чітко свідчать про те, що юрисдикція Суду на території Кот-д'Івуару включає в себе події, що мали місце у 2010 та 2011 рр. По-друге, в контексті аргументу сторони захисту Лорана Ґбаґбо щодо того факту, що пан Каттара не є законним президентом, Канцелярія Прокурора посилається на те, що уряд Кот-д'Івуару не погоджується з такою думкою, оскільки саме пан Каттара є визнаним головою держави як на міжнародному, так і на національному рівні, як обраний на цю посаду належ-

---

[45] *Ibid,* para. 16.

[46] *Ibid*, paras 18–20.

[47] Situations and cases [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/situations%20and%20cases/Pages/situations%20and%20cases.aspx

[48] Pre-Trial Chamber I commits Laurent Gbagbo to trial [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr1016.aspx

ним чином. При цьому сторона обвинувачення звернула увагу на той факт, що до повноважень МКС не належать ані питання оцінювання виборів, проведених на територіях тих чи інших держав, ані перегляд рішень Кот-д'Івуару та інших держав, котрі визнали уряд Кот-д'Івуару під головуванням пана Каттари[49]. Позиція Канцелярії Прокурора щодо визнання юрисдикції МКС *ad hoc* також включає тлумачення п. 3 ст. 12 Римського статуту та правила 44 Правил процедури і доказування як таких, що не вимагають зазначення у відповідних заявах конкретної інформації щодо часових рамок, території та предмету або супроводжуючої документації, зазначаючи при цьому, що ніщо не заважає державі подати заяву щодо визнання юрисдикції Суду *ad hoc* з широким або загальним обсягом застосування до переданої ситуації[50]. Канцелярія Прокурора також зауважила, що заява, подана до Суду згідно п. 3 ст. 12, є тільки попередньою умовою для здійснення ним юрисдикції, і що відповідальність в даному контексті покладається на Прокурора МКС. У свою чергу, Прокурор визначає обсяг своїх розслідувань щодо конкретних злочинів або індивідів в рамках переданої на розгляд Суду ситуації, посилаючись при цьому на так званий «юрисдикційний тест», виведений Першою Палатою попереднього провадження у справі *The Prosecutor v Callixte Mbanishimana*, згідно з яким «злочини повністю пов'язані з кризовою ситуацією, яка мала місце під час передачі справи на розгляд Суду», і зауваживши при цьому, що в справі *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo* цей тест підлягає використанню за аналогією[51]. Сторона обвинувачення також звернула увагу Першої Палати попереднього провадження на той факт, що звичайне значення формулювання заяви Кот-д'Івуару від 18 квітня 2003 року свідчить про визнання ним юрисдикції Суду без часових, географічних або предметних рамок[52].

Проаналізувавши позиції сторін обвинувачення та захисту, Перша Палата попереднього провадження дійшла таких висновків. По-перше, вона зазначила, що хоч держави й мають вибір щодо надання чи ненадання своєї згоди на здійснення Судом юрисдикції шляхом подання заяв згідно п. 3 ст. 12 Римського статуту, обсяг таких заяв, тим не менш, регулюється правовими рамками МКС. Зокрема, правило 44 Правил процедури і доказування безпосередньо обмежує повноваження держав щодо визначення рамок ситуації, яка може бути розслідувана Судом. На думку Першої Палати попереднього провадження, головна роль правила 44 полягає в запобіганні використання державами, що не є учасницями Статуту, юрисдикції Міжнародного кримінального суду «у будь-який час і будь-якому місці». Отож попри намагання держави, що не є учасни-

[49] *Situation in the Republic of Cote d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Laurent Gbagbo.* Prosecution Response to Defence motion for a declaration on lack of jurisdiction of the Court based on Articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute, No.: ICC-02/11–01/11, 27/06/2012, paras 13–14.

[50] *Ibid*, para. 42.

[51] *Ibid*, para. 43.

[52] *Ibid*, para. 45.

цею Римського статуту, визначити обсяг юрисдикції Суду щодо себе, таке визначення не може свавільно встановлювати параметри переданої на розгляд МКС ситуації, оскільки відповідна ситуація повинна охоплювати всі пов'язані з нею злочини. Палата вважає, що у кінцевому рахунку саме Суд має вирішувати, наскільки обсяг прийняття його юрисдикції вищевказаною державою, зазначений у її заяві, відповідає об'єктивним параметрам відповідної ситуації.

Безпосередньо у контексті Кот-д'Івуару Перша Палата попереднього провадження наголосила на тому, що він не мав наміру визначати обсяг ситуації, котру передав на розгляд МКС шляхом подання заяви від 18 квітня 2003 року, окрім посилання на події від 19 вересня 2002 року. Вона також відзначила, що ніщо у вищевказаній заяві не свідчить про найменші спроби Кот-д'Івуару обмежити обсяг юрисдикції Суду в контексті часових або будь-яких інших рамок відносно злочинів, які розслідувалися на його території після вищезазначених подій, зауваживши при цьому, що звичайне значення виразу «невизначений період часу» *(une dur?e ind?termin?e*), вказаного в заяві від 18 квітня 2003 року, явно свідчить про той факт, що Кот-д'Івуар визнав юрисдикцію МКС щодо подій, котрі мали місце 19 вересня 2002 року, і тих, що відбувалися пізніше. Послався на попередні висновки Третьої Палати попереднього провадження в контексті аналізу ситуації, що склалася в Кот-д'Івуарі, зокрема, встановлення нею факту, що «акти насилля, котрі мали місце на території Кот-д'Івуару в період з 19 вересня 2002 року по 28 листопада 2010 року, попри різний рівень інтенсивності в різних місцях та в різний час, мають тлумачитися як єдина ситуація, в рамках якої безперервна криза, котра, в свою чергу, включала в себе тривале політичне протистояння та силову боротьбу, має своїм результатом настання подій, щодо яких Палатою МКС було ініційовано проведення розслідування», Перша Палата попереднього провадження дійшла висновку, що Міжнародний кримінальний суд має юрисдикцію щодо всіх можливо скоєних міжнародних злочинів на території Кот-д'Івуару, починаючи з 19 вересня 2002 року, включаючи ймовірно скоєні злочини 28 листопада 2010 року, на підставі заяви від 18 квітня 2003 року. Питання про юридичну силу листів до Голови і Секретаря МКС від пана Каттари Палата вирішила не розглядати у зв'язку з тим, що навіть абстрагуючись від їхньої юридичної сили, ці листи, разом з подальшими заявами та тривалою співпрацею Кот-д'Івуару з Міжнародним кримінальним судом, є додатковим доказом визнання юрисдикції Суду щодо вищевказаних подій[53].

Як у рамках розгляду ситуації в Кот-д'Івуарі, так і в подальшій практиці Суду щодо застосування п. 3 ст. 12 Римського статуту слід звернути увагу на

[53] *Situation in the Republic of Cote d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Laurent Gbagbo.* Decision on the «Corrigendum of the challenge to the jurisdiction of the Intemational Criminal Court on the basis of articles 12(3), 19(2), 21(3), 55 and 59 of the Rome Statute filed by the Defence for President Gbagbo, No.: ICC-02/11–01/11, 15/08/2012, paras 59–67.

рішення Апеляційної палати МКС від 12 грудня 2012 року[54], в якому вона постановила, що п. 3 ст. 12 слід тлумачити як такий, що не обмежує право держави, яка не є учасницею Римського статуту, подавати заяву про визнання юрисдикції Суду ані щодо злочинів, які мали місце в минулому, ані щодо злочинів, скоєних в рамках конкретної ситуації. На думку Апеляційної палати, держава може визнати юрисдикцію МКС взагалі (*generally*)[55].

В контексті визнання юрисдикції МКС *ad hoc* з боку ***Палестини*** слід звернути увагу на подання Палестинською національною владою відповідної заяви щодо актів, скоєних на її території в період з 1 липня 2002 року. Зважаючи на різне ставлення міжнародної спільноти до існування або неіснування держави Палестина, Секретар Суду підтвердив отримання заяви 23 січня 2009 року, не вирішуючи при цьому питання про судове визначення доцільності застосування п. 3 ст. 12 Римського статуту щодо цієї заяви[56] та зазначивши, що «підсумкове рішення щодо застосування даного положення ухвалять судді МКС[57]». На підставі великого обсягу інформації (близько 400 аркушів щодо можливо скоєних злочинів), публічних доповідей та обговорення з експертами та неурядовими організаціями ситуації в Палестині, 3 квітня 2012 року Канцелярія Прокурора ухвалила рішення розпочати попереднє розслідування на її території[58].

Тим не менш, варто зауважити, що крім питань, пов'язаних зі статусом Палестини як суб'єкта міжнародного права *lato sensu* (у цьому аспекті Секретаріат зазначив, що за принципом рівності Палестинська національна влада, як і будь-яка інша зацікавлена сторона, має право на вираження своєї позиції[59]), як і у випадку з Кот-д'Івуаром, виникало питання можливості застосування юрисдикції МКС до подій на території Палестини ретроактивним шляхом. У сучасній доктрині міжнародного кримінального права з цього приводу висловлювалися різні думки — від неможливості ретроактивної діяльності Суду взагалі (зокрема, Андре де Хуг, посилаючись на п. 2 ст. 11 Римського статуту, звертає увагу на намір його творців наділити МКС юрисдикцією винятково щодо майбутніх подій і через це вважає недоцільним тлумачити в іншому,

---

[54] Gbagbo case: Appeals Chamber confirms ICC jurisdiction [Electronic source]. — Access mode : http://icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/pr862.aspx

[55] *Situation in the Republic of Cote d'Ivoire in the case of the Prosecutor v. Laurent Gbagbo.* Judgment on the appeal of Mr Laurent Koudou Gbagbo against the decision of Pre-Trial Chamber I on jurisdiction and stay of the proceedings, No. ICC-02/11–01/11 OA 2, 12/12/12, para. 84.

[56] Declarations Art. 12(3) [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/registry/Pages/declarations.aspx

[57] Questions and answers, p. 1 [Electronic source]. — Access mode : http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/74EEE201–0FED-4481–95D4-C8071087102C/279787/QARegistryArticle14.pdf

[58] Palestine [Electronic source]. — Access mode : http://icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/comm%20and%20ref/pe-cdnp/palestine/Pages/palestine.aspx

[59] *Ibid.*

ретроактивному контексті можливість визнання юрисдикції Суду державами, які не є учасницями Римського статуту, згідно п. 3 ст. 12) до ретроактивного характеру п. 3 ст. 12 (на думку Кевіна Джона Хеллера, Палестина може визнати ретроактивну юрисдикцію Суду щодо себе незалежно від того, коли вона буде визнана або стане державою згідно міжнародного права)[60]. Посилаючись на вищезгадане рішення Апеляційної палати у справі *The Prosecutor v. Laurent Gbagbo*, Кевін Джон Хеллер наголосив на його важливості для Палестини в контексті визнання нею юрисдикції МКС, оскільки воно є додатковим свідченням її можливості визнати таку юрисдикцію ретроактивно.

Таким чином, можна дійти висновку про те, що станом на сьогодні питання про можливість ретроактивної юрисдикції Міжнародного кримінального суду, як і про межі його повноважень щодо розгляду ситуацій і справ, переданих йому на розгляд згідно з п. 3 ст. 12 Римського статуту, практично вирішено і підтверджується практикою. Відповідно, будь-які злочини на території України у випадку їхньої появи у майбутньому та зв'язку з подіями, що мали місце протягом 21 листопада 2013 року — 22 лютого 2014 року, скоріше за все, також підлягатимуть розгляду Суду. Втім слід звернути увагу на відсутність будь-яких часових рамок для Прокурора Суду в контексті проведення попереднього розслідування, що, в свою чергу, свідчить про невизначений і, вочевидь, довгий термін розгляду ситуації в Україні.

Україна та Міжнародний кримінальний суд: сподівання та реальність (замість висновку)

У контексті сучасного стану ситуації з Україною варто також відзначити, що визнання юрисдикції МКС, яке має місце у заяві України, ще не означає початок судового провадження у МКС. На основі цієї заяви та наявної інформації Прокурор МКС ухвалює рішення щодо початку судового провадження та направляє запит у Палату попереднього провадження щодо відкриття провадження у справі.

17 квітня 2014 року Прокурор Міжнародного кримінального суду Фату Бенсуда розпочала *попереднє розслідування* ситуації в Україні з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року з метою визначити, чи застосовуються критерії Римського статуту МКС щодо юрисдикції МКС та прийнятності справи щодо ситуації в Україні.

Щодо питання юрисдикції, то Прокурор МКС повинен встановити, чи належать злочини, скоєні на території України з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року, до таких, щодо яких МКС має юрисдикцію відповідно до положень статті 5 Римського статуту. У нашій ситуації Прокурор МКС визна-

[60] Heller K. J., Appeals Chamber Confirms Retroactive Ad Hoc Jurisdiction [Electronic source]. — Access mode : http://opiniojuris.org/2012/12/13/appeals-chamber-confirms-retroactive-ad-hoc-jurisdiction/

чатиме, чи мали місце в Україні злочини проти людяності. Окрім питання юрисдикції, Прокурор МКС повинен також встановити чи є справа прийнятною для провадження у МКС. «Тест на прийнятність справи» ґрунтується на положеннях статті 17 Римського статуту.

Якщо після проведення попереднього розслідування ситуації в України та проведення тестів на юрисдикцію та прийнятність Прокурор МКС вирішить, що ситуація в Україні підпадає під юрисдикцію МКС та є прийнятною, вона подасть запит у Палату попереднього провадження МКС щодо відкриття судового провадження у справі.

Очевидно, що розгляд відповідних подій Міжнародним кримінальним судом буде тривалим. Більше того, для вивчення подій, що сталися, Канцелярії Прокурора знадобиться допомога саме українських слідчих та судових органів. Тож, на нашу думку, Україні не слід сподіватися лише на МКС у справі про злочини, вчинені режимом В. Ф. Януковича, а продовжувати їхнє розслідування максимально наполегливо та ефективно.

Утім, потреба у співпраці з Міжнародним кримінальним судом не обмежується лише подіями, про які йдеться у заяві України щодо визнання його юрисдикції *ad hoc.* Як відомо, наприкінці лютого 2014 року Російська Федерація вчинила військову агресію проти України, що почалася з окупації Автономної Республіки Крим (з подальшою її анексією, яку рішуче засудили Генеральна Асамблея ООН, Європейський Союз, Рада Європи, а також переважна більшість держав світу) та продовжилася діями з організації, навчання, фінансування та озброєння терористичних організацій у Донецькій та Луганській областях України, вторгнення російських військових та «добровольців» на територію України, обстріли її території тощо. Під час цих дій агресором та підтримуваними ним терористами було вчинено значну кількість воєнних злочинів та, ймовірно, злочинів проти людяності. Водночас російські «слідчі органи» зайнялися фабрикуванням кримінальних справ проти українських військовослужбовців та правоохоронців, звинувачуючи їх у воєнних злочинах.

Усі ці обставини демонструють необхідність якнайшвидшого повноцінного приєднання України до Римського статуту Міжнародного кримінального суду, а також активної роботи української прокуратури щодо розслідування всіх подій останнього часу та притягнення до відповідальності всіх осіб, винних у воєнних злочинах та злочинах проти людяності, вчинених на території України. Такі дії, проведені у повній відповідності з доктриною «позитивної комплементарності», забезпечать виконання міжнародних зобов'язань України, спрямованих на боротьбу з найтяжчими злочинами проти міжнародного права, та ще раз підкреслять недобросовісність та політичну вмотивованість спроб російських слідчих переслідувати українців буцімто за вчинення таких злочинів. При цьому у тих випадках, коли Україна з об'єктивних причин не зможе забезпечити судове переслідування осіб, що вчинили міжнародні злочини на її території (наприклад, через їхнє переховування на території інших

країн), наша держава зможе розраховувати на допомогу Міжнародного кримінального суду, що отримає юрисдикцію стосовно всіх подій на території України. Для забезпечення такої юрисдикції Україні буде доцільно під час ратифікації Римського статуту знову скористатися п. 3 ст. 12 цього документу, поширивши визнання юрисдикції Суду на всі злочини, вчинені на території України з 22 лютого 2014 року.

2.3.4. Територіальні суперечки — судові та силові формати вирішення

Забезпечення територіальної цілісності та єдності є одною з основних функцій держави. Під час перших консультацій періоду Другої світової війни між Ф.Д. Рузвельтом і В. Черчиллем щодо розробленої в серпні 1941 р. Атлантичної хартії обидві держави урочисто обіцяли не захоплювати території і не прагнути до подібного роду придбань, одночасно засудивши територіальні зміни, «несумісні з вільним волевиявленням зацікавлених народів»[1]. Проблема територіальної цілісності розглянута в ряді міжнародно-правових документів, у тому числі в матеріалах Гельсінської конференції з безпеки і співробітництва в Європі (1975 р.). У Декларацію про принципи Гельсінського Заключного акту НБСЄ включений спеціальний розділ під назвою «Територіальна цілісність держав». В Угоді про створення СНД було зафіксовано: «Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної і недоторканність існуючих кордонів у рамках Співдружності» (ст. 5)[2].

У 1994 р. була підписана Декларація про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав-учасниць СНД, сторони якої підтвердили, що, будуючи свої відносини як дружні, держави будуть утримуватися від військової, політичної, економічної чи будь-який інший форми тиску, включаючи блокаду, а також підтримки та використання сепаратизму проти територіальної цілісності і недоторканності, а також політичної незалежності будь-якої з держав-учасниць Співдружності. Встановили, що захоплення території із застосуванням сили не може бути визнано, а військова окупація території держав не може використовуватися для міжнародного визнання або нав'язування зміни її правового статусу (п. 3)[3].

Принципи територіальної цілісності та недоторканності кордонів займають центральне місце в сучасній системі міжнародного права, будучи демо-

[1] Див.: *Салимов Р.Ф.* Проблемы имплементации принципа территориальной целостности и нерушимости границ государств на современном этапе / Р.Ф. Салимов: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. — Баку, 2010. — С. 11.

[2] Угода про створення Співдружності Незалежних Держав [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_077

[3] Декларація про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав-учасниць СНД 1994 р. Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_480

Тимченко Леонід Дмитрович — професор кафедри міжнародного права Національного університету державної податкової служби України, д.ю.н.

Кононенко Валерій Петрович — адвокат, к. ю. н.

кратичним керівним джерелом міжнародного права, визначальним загальним зобов'язанням універсального характеру[4].

Разом з тим, в системі міжнародних відносин в умовах глобалізації важко розраховувати на ізольованість конфліктів навіть у двосторонніх відносинах, без більшої чи меншої причетності третіх сил. Тому питання про мирне вирішення міжнародних суперечок вимагає всебічного врахування інтересів всіх членів міжнародного співтовариства і співвіднесення конкретних ситуацій з загальними імперативами зміцнення міжнародної безпеки[5].

Основні принципи сучасного міжнародного права є зобов'язуючими загальноприйнятими вищими нормами — *jus cogens*. Їх жорстка імперативність означає абсолютність виконання вимог, що вони містять, недопущення відходу від прийнятих зобов'язань в односторонньому порядку, за угодою між державами або з інших підстав.

Основні принципи міжнародного права створюють певну систему. У науковій літературі немає єдиної думки щодо їх класифікації, чисельності та обсягу. При цьому Р.Ф. Салімов не погоджується з тими авторами, які поряд з принципами суверенної рівності, невтручання у внутрішні справи, співробітництва і сумлінного виконання зобов'язань згідно з основними принципами міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами, відносять також принцип територіальної цілісності та недоторканності кордонів. На думку вченого, ці принципи відносяться до першої групи — «Основних принципів забезпечення миру і міжнародної безпеки», до якої входять принципи заборони застосування сили та загрози її застосування, мирного вирішення міжнародних суперечок, колективної безпеки, сумлінного виконання міжнародно-правових зобов'язань держав[6], з чим неможна не погодитись з огляду на значущість зазначеної групи принципів.

Державну територію пропонується розглядати як частину поверхні Землі, що правомірно належить певній державі, в межах якої вона здійснює своє верховенство. Іншими словами, державний суверенітет лежить в основі юридичної природи державної території. Саме в цьому полягає якісна правова відмінність даної територіальної категорії від інших. Згідно з міжнародним правом територія пов'язана з її населенням. Державна територія і її населення — необхідні атрибути держави[7].

---

[4] Див.: *Салимов Р.Ф.* Указ. раб. — С. 12.

[5] Див.: *Г.Х. Али Бин Абади*. Мирное урегулирование территориальных споров Йемена с соседними государствами: Международно-правовые аспекты: Дис. ... канд. юрид. наук / Г.Х. Али Бин Абади. — М, 2000. — 171 с. [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.dissercat.com/content/mirnoe-uregulirovanie-territorialnykh-sporov-iemena-s-sosednimi-gosudarstvami-mezhdunarodno

[6] Див.: *Салимов Р.Ф.* Указ. раб. — С. 12.

[7] Див.: *Тимченко Л.Д.* Международное право: Учебник. — Изд. 3-е, стереотип. — Харьков: Консум; Нац. ун-т внутр. дел, 2004. — С. 285.

На переконання С.М. Бабуріна, територія є ознакою держави за умови існування в її межах єдиного суспільства (об'єднання населення і державної влади). Умовою і ознакою самоврядності суспільства є збереження територіальної цілісності держав[8].

М.В. Остроухов зазначає, що дотримання принципів рівноправності і самовизначення народів в сукупності з принципом територіальної цілісності держав є однією з актуальних проблем сучасного міжнародного права[9]. Хоча міжнародним правом передбачені й такі форми зовнішнього самовизначення, як об'єднання, приєднання або поділ держав. Саме таким чином відбулося об'єднання Північного і Південного Ємену в Республіку Ємен (1990 р.), НДР і ФРН (1990 р.), розпад СРСР (1991 р.), поділ Чехословаччини (1993 р.), відділення Еритреї від Ефіопії (1993 р.)[10]. Як відомо, в доктрині міжнародного права і практиці держав давно зміцнилося положення про те, що у разі розпаду однієї держави і виникнення на його території нових, останні успадковують цю територію в межах, встановлених в договірному порядку, і поширюють на неї свій державний суверенітет[11]. Що стосується наслідків розпаду СРСР, між Україною і Російською Федерацією спірним було питання про статус Криму, адже російська сторона неодноразово підкреслювала, що Севастополь УРСР не передавався, а залишався містом союзного підпорядкування[12]. Більше того, Верховна Рада Російської Федерації у Постанові «Про статус міста Севастополя» від 9 липня 1993 р. вказала: «Верховна Рада Російської Федерації, розглянувши за дорученням сьомого З'їзду народних депутатів Російської Федерації питання про статус міста Севастополя, постановляє:

1. Підтвердити російський федеральний статус міста Севастополя в адміністративно-територіальних межах міського округу за станом на грудень 1991 р.»[13]

---

[8] *Бабурин С.Н.* Территория государства (правовые проблемы): Автореф. дис. …д-ра. юрид. наук / С.Н. Бабурин. — М.,1998. — С. 9.

[9] *Остроухов Н.В.* Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве: Монография / Н.В. Остроухов. — М.: Юрлитинформ, 2009. — С. 128.

[10] Див.: *Гусейнов Т.* Оккупация территорий Азербайджанской Республики: риторика о самоопределении и вопросы международной ответственности / Т. Гусейнов, У. Мамедов // Международное право и проблемы интеграции. — Баку, 2014. — № 1 (37). — С. 275.

[11] Див.: *Анцелевич Г.А.* Некоторые аспекты развития науки и практики международного морского права в суверенной Украине / Г.А. Анцелевич // Международное право как основа современного миропорядка: коллективная монография Liber Amicorum к 75-летию проф. В.Н. Денисова. Под ред. А.Я. Мельника, С.А. Мельник, Т.Р. Короткого. Киев-Одесса: Фенікс, 2012. — С. 507.

[12] Див.: *Задорожний А.В.* Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и РФ 1997 г.: предпосылки, содержание, значение / А.В. Задорожний // Международное право как основа современного миропорядка: коллективная монография Liber Amicorum к 75-летию проф. В.Н. Денисова. Под ред. А.Я. Мельника, С.А. Мельник, Т.Р. Короткого. Киев-Одесса: Фенікс, 2012. — С. 467.

[13] Постановление Верховного Совета Российской Федерации «О статусе города Севастополя» от 9 июля 1993 г. N 5359–1 [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://russia.bestpravo.ru/fed2008i/data185/tex185963.htm

У заяві Президії Верховної Ради України від 10 липня 1993 р. з цього питання говорилось: це безпрецедентне рішення, за яким одна держава зазіхає на територію іншої, є грубим зневажанням загальновизнаних норм і принципів міжнародного права і не може кваліфікуватись інакше як неприпустиме втручання у внутрішні справи України. Воно є також грубим порушенням тих зобов'язань, які Росія взяла на себе за двосторонніми українсько-російськими угодами, зокрема Договором від 19 листопада 1990 р., відповідно до якого сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної. Що ж до Чорноморського флоту, то рішення Верховної Ради Російської Федерації також прямо суперечать міждержавним домовленостям, досягнутим в Ялті. Намагання парламенту Росії стверджувати, що Севастополь після передачі Криму Україні залишався російським містом, є перекрученням історичної правди. За Конституцією України він був і є містом республіканського підпорядкування і всі ці роки перебуває на державному бюджеті України. Тому рішення Верховної Ради Росії, вводячи в оману людей, здатне загострити обстановку на Кримському півострові, спровокувати непередбачувані наслідки[14].

У зв'язку з тим, що зазначену Постанову було кваліфіковано як грубе порушення загальновизнаних норм і принципів міжнародного права та відкритим втручанням у внутрішні справи України, замахом на її територіальну цілісність та непорушність її кордонів, Україною було подано відповідну скаргу до Ради Безпеки ООН. В ній, зокрема, було зазначено, що це рішення є грубим порушенням міжнародних зобов'язань, що випливають із членства Росії в Організації Об'єднаних Націй, її участі в Нараді з безпеки і співробітництва в Європі та двосторонніх українсько-російських угод, в першу чергу Українсько-російського договору від 19 листопада 1990 р., згідно з яким сторони визнають та поважають територіальну цілісність Росії та України[15]. Розглянувши 20 липня 1993 р. скаргу України, Рада Безпеки ООН підтвердила територіальну цілісність України відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй та нагадала, що у Договорі між Російською Федерацією і Україною, підписаному в Києві 19 листопада 1990 р., високі договірні сторони взяли на себе зобов'язання поважати територіальну цілісність один одного в рамках існуючих між ними в даний час кордонів. А Постанову Верховної Ради Російської Федерації визнала несумісною з цим зобов'язанням, так само як і з цілями і принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, і такою, що не має сили[16].

---

[14] Постанова Президії Верховної Ради України «Про Заяву Президії Верховної Ради України про постанову Верховної Ради Російської Федерації від 9 липня 1993 року «Про статус міста Севастополя»» від 10 липня 1993 р. № 3375-XII. / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3375–12

[15] Офіційний сайт ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/403/05/IMG/N9340305.pdf?OpenElement

[16] Офіційний сайт ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/PRO/N93/863/61/IMG/N9386361.pdf?OpenElement

Варто відзначити, що Російська Федерація має практику систематичного порушення своїх міжнародних зобов'язань. І, оскільки нею не підіймалося питання про анулювання вказаного Договору, напрошується аналогія з діями нацистської Німеччини у 1941 р. Крім того, підставами для анулювання міжнародного договору є істотне порушення його положень іншими учасниками, неможливість виконання договору, корінна зміна обставин, виникнення нової імперативної норми загального міжнародного права (*jus cogens*). Проте, забезпечуючи стабільність міжнародних відносин, міжнародне право сприяє збереженню чинності договорів, у зв'язку з чим і підстави для анулювання міжнародних угод не прийнято тлумачити розширювально. Коли в ході розгляду в Суді ООН справи стосовно проекту Габчиково-Надьмарош (Угорщина проти Словаччини), Угорщина представила п'ять аргументів в підтримку правомірності її повідомлення про припинення дії відповідного договору (наявність крайньої необхідності, неможливість виконання договору, корінна зміна обставин, істотне порушення договору Чехословаччиною і поява нових норм міжнародного екологічного права), Суд в рішенні від 25 вересня 1997 р. вказав, що навіть якщо і буде встановлена наявність крайньої необхідності, вона не є підставою для припинення договору. На неї можна посилатися лише з метою звільнення від відповідальності держави, що не виконала положення будь-якого договору. Розглянувши решту аргументів, Суд ООН також відкинув їх належність і зробив висновок, що, не зважаючи на те, що ні Угорщина, ні Чехословаччина не змогли виконати свої зобов'язання за Договором 1977 р., їх обопільно протиправна поведінка не поклала край дії Договору і не призвела до його припинення[17].

Таким чином, підстав для анулювання Договору від 19 листопада 1990 р., відповідно до якого сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної у Росії не було.

У питаннях розпорядження своєю територією держава обмежена інтересами народу, який тільки і є правомочним приймати остаточне рішення. Будь який етнос, який проживає на державній території, має право на культурно-національне самовизначення (розвиток), обмежене лише загальними інтересами народу відповідної держави. Ніяке національне (етнічне) самовизначення не вправі перекреслювати такий загальний інтерес, як безумовне збереження недоторканності і цілісності території держави[18].

На думку Б.М. Клименка, історичність як фактор утворення території, що належить народу, що самовизначається, також вимагає обережного і діалектичного підходу, бо в процесі історії багато народів змінювали місця своїх поселень, переміщалися, зливалися з іншими народами, утворювали нові і стійкі

---

[17] Див.: *Тимченко Л.Д., Кононенко В.П.* Міжнародне право: Підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. — К.: Знання, 2012. — С. 139.

[18] Див.: *Бабурин С.Н.* Указ. раб. — С. 10.

економічні, соціальні та інші зв'язки. Історичність передбачає тривалий процес, який у відриві від інших факторів може спотворювати дійсний стан речей і слугувати підставами для необґрунтованих територіальних домагань. А тому істотним елементом змісту принципу територіальної цілісності є заборона щодо перетворення території держави в об'єкт військової окупації або в об'єкт придбання іншою державою в результаті застосування сили або загрози її застосування[19].

Важливим фактором є внутрішні соціальні та культурні зв'язки групи населення, що самовизначається. Ці зв'язки проявляються в межах того чи іншого району, і їх виявлення допомагає визначити межі території даної групи населення. Проте слід мати на увазі, що мова йде не взагалі про всякого роду соціальних зв'язках, а тільки про тих з них, які історично склалися, є дуже стійкими і стосуються істотних для даної групи населення соціальних і культурних питань. Всі перераховані фактори є основою для встановлення території народу, що самовизначається. Крім того, деякі із зазначених факторів можуть грати допоміжну роль у справі уточнення меж території народу, що самовизначається, в окремих місцях. Наприклад, економічні зв'язки відповідної місцевості, її «економічне» тяжіння до певної території за інших рівних умов можуть послужити підставою для вирішення питання щодо її приналежності[20].

Порядок придбання державою території є одним з найскладніших питань міжнародного права і якщо остаточне рішення по ньому не може бути прийнято на політичному рівні, спір передається на розгляд в міжнародну судову інстанцію. Тим більше, як свідчить історія питання, проблему придбання територій, що виникла після Другої світової війни в повному обсязі не може врегулювати жоден з традиційних несудових методів. У зв'язку з цим був розроблений компромісний варіант задоволення вимоги про надання статусу держави тільки за умови згоди на це інших держав. Один з підходів до цієї проблеми полягає в тому, що саме визнання підтверджує появу нового державного утворення і територія держави відповідно з визнанням, незалежно від способу її придбання, сприймається в якості законної власності нового суб'єкта міжнародного права. Не будучи універсальною і широко поширеною, ця теорія ставить в основу не способи набуття права над територією, а інститут визнання. При цьому неминуще значення має принцип самовизначення, при якому держава, що отримала незалежність нелегітимним шляхом, але, володіючи територією, населенням і урядом, може відповідати міжнародним стандартам державності[21].

---

[19] *Зейналов Ф.* Военная стратегия Армении и геноцид в Ходжалах: политические и юридические аспекты / Ф. Зейналов // Международное право и проблемы интеграции. — Баку, 2014. — № 1 (37). — С. 67.

[20] *Клименко Б.М.* Мирное решение международных споров. — М.: Междунар. отношения, 1982. — С. 10.

[21] Там само. — С. 8.

Міжнародна правосуб'єктність держав базується на суверенітеті, тобто на здатності мати міжнародні права і виконувати міжнародні обов'язки. Вважається, що правосуб'єктність набувається ними з моменту створення. М.В. Буроменський стверджує, що існуючі держави та інші суб'єкти міжнародного права не можуть ігнорувати міжнародну правосуб'єктність новоствореної держави, але з політичних мотивів вони іноді утримуються від встановлення двосторонніх відносин або обумовлюють їх можливість виконанням певних вимог. Однак нормальний розвиток міжнародного співробітництва передбачає, що нова держава отримає в найкоротший термін визнання з боку інших держав і виступить повноправним учасником міжнародних правовідносин[22].

У минулому столітті найбільш істотну роль в якості юридичної підстави територіальних змін зіграв принцип самовизначення народів. Реалізація цього принципу призвела до великих територіальних змін, внаслідок яких на політичній мапі світу з'явилася безліч нових держав у Європі, Азії, Африці, Латинській Америки. М.Ю. Черкес звертає увагу, що поступово на зміну первинного освоєння, прийшло похідне придбання, коли територія однієї держави переходить іншій на договірних чи позадоговірних підставах[23].

Право народів на самовизначення та принцип територіальної цілісності держав закріплені в авторитетних джерелах міжнародного права, містяться в деклараціях Генеральної Асамблеї ООН, документах міжнародних організацій; до них часто апелюють під час етнічних конфліктів. Виникнення ж доктрини національного самовизначення сходить до епохи Просвітництва і пов'язано з іменами таких мислителів, як Д. Локк, Г. Гроцій, Е. де Ваттель, Ж.Ж. Руссо, які теоретично обґрунтовували суверенітет народу за допомогою теорії «природного права». У першій французькій Конституції, прийнятій 3 вересня 1791 р., декларувалося: по-перше, свобода та рівність у правах від народження; по-друге, що мета кожної держави полягає в забезпеченні природних і невід'ємних прав людини; по-третє, що джерело суверенітету ґрунтується, по суті, в нації, що заклало основи ідеї самовизначення народів, виходячи з природного права людини, даного йому від народження. Французька буржуазна революція 1789–1794 рр. вперше проголосила відмову від завоювання чужих територій, обмеження прав монархів у розпорядженні державною територією, недоторканність національних кордонів. У травні 1790 р. в Національні збори було внесено проект декларації, що став пізніше декретом, в якому вказувалося, що вторгнення в одну державу з боку іншої загрожує свободі і безпеці всіх ... Таким чином, ґрунтуючись на принципах на-

[22] Міжнародне право: Навч. посіб. / за ред. *М.В. Буроменського* — К.: Юрінком Інтер, 2006. — С. 33–35.

[23] *Черкес М.Ю.* Міжнародне право: Підручник. — 5-те вид. / М.Ю. Черкес — К.: Знання, 2006. — С. 172.

родного суверенітету, територіального верховенства, невтручання у внутрішні справи інших держав, суб'єктом права власності на територію був названий народ[24].

При реалізації принципу самовизначення народів необхідно пам'ятати, що всі основні принципи міжнародного права взаємопов'язані і його здійснення не повинно завдавати шкоди територіальної цілісності держав. У конкретній дійсності досягти гармонійного поєднання цих принципів інколи досить важко. Якщо на ґрунті міжнародного права не вдається знайти рішення цих проблем, то необхідно шукати політичні засоби для досягнення компромісу, проявляючи добру волю і терпимість один до одного.

Прийнята класифікація способів придбання території ґрунтується на римському праві і не цілком відповідає сучасним реаліям. Більшість випадків не можна віднести до відповідної класифікації. Як правило, розрізняється п'ять основних моделей придбання території: захоплення *terra nullius*, придбання території на основі давності володіння або за історично сформованим обставинам (прескрипція), цесія, збільшення території (акреція) і експансія. Збільшення території (акреція) передбачає приєднання нових земель до існуючих, наприклад, при утворенні ділянки суші внаслідок зміни спрямованості прикордонних річок чи виникнення островів на березі річки. У подібних випадках земля входить до складу території держави.

Строк легітимізації власності, придбаної за допомогою сили (анексії), визнання прав юридично значущими є в рамках міжнародної системи досить важливим питанням, яке в наш час вирішується вже на міжнародному судовому рівні.

Окупація є способом придбання території шляхом приєднання державою земель, що нікому не належать (*terra nullius*). Окупація може бути здійснена тільки державами і повинна бути спрямована на проголошення суверенітету над цими територіями.

Відкрите море є *res communis* (територія, що належать всім), вона не може належати конкретної державі, на відміну від нічийних земель (*terra nullius*), які можуть стати об'єктом окупації держави, що висунула свої домагання. Сюди, в першу чергу, входять незаселені території і острови.

Унікальним явищем у міжнародному праві є міжнародно-правовий режим Шпіцбергену (Свальбарда), що має схожість з такими інститутами, як кондомініум, сервітути і оренда, оскільки згідно з Договором 1920 р. Шпіцберген став норвезької територією загального користування. З одного боку, архіпелаг — суверенна частина Королівства Норвегії, а з іншого, відповідно з Па-

[24] Див.: *Явкин Н.В.* Проблема обеспечения единства и территориальной целостности государства в условиях борьбы народов за самоопределение: Дис. …канд. полит. наук / Н.В. Явкин. — Нижний Новгород, 2004. – С. 22–23.

ризьким договором про Шпіцбергені 1920 р. на ньому діє режим загального користування для всіх його учасників[25].

Одна з основних проблем сучасного міжнародного права пов'язана з впливом часу на визначення того чи іншого обсягу прав і зобов'язань. Це може викликати ряд труднощів, якщо, наприклад, законний у XI ст. територіальний статус перестав бути таким у XIX ст. Загальне правило, що регулює подібні випадки полягає у тому, що вони є домаганнями, спірними питаннями, які мають бути розглянуті відповідно до умов і норм, що існували під час придбання спірних нині територій. Так, за результатами розгляду третейським судом справи «Пальмас» (1928 р.), можна зробити висновок, що територіальні домагання, що перейшли до Іспанії від США на підставі спадкоємності, підлягають оцінці з урахуванням принципів міжнародного права, що діють на момент відкриття цих островів (принцип інтертемпоральності). У цій справі також наголошується, що хоча виникнення певних прав засноване на нормах міжнародного права відповідного періоду, їх подальше існування залежить від еволюції права. На практиці це умова діє в контексті відповідних норм, що регулюють придбання території, що охоплюють визнання і мовчазну згоду.

Реальне, безперервне і мирне здійснення діяльності держави на певній території (ефективна окупація) є надійним і природним критерієм встановлення наявності його суверенітету над нею. Однак, незважаючи на свою ефективність, здійснення такого контролю може і не бути рівнозначно володінню певною територією. Необхідні дії для здобуття суверенітету в кожному конкретному випадку залежать від таких умов, як вид території, серйозність аргументів сторони-опонента, а також особливості міжнародних відносин.

Існує ряд ситуацій, викликаних необхідністю визначення історичних і географічних територіальних прав. Деякі з них побудовані виключно на політичних або моральних принципах можуть і не мати чисто юридичного значення. Інші ж в перспективі тягнуть за собою певні правові наслідки. Але законність і необхідність застосування принципу територіальної цілісності держав поряд з правилами, які забороняють втручання у внутрішню юрисдикцію держав, сьогодні поставлено під сумнів. Хоча п. 4 ст. 2 Статуту ООН забороняє застосування сили або загрозу застосування сили проти територіальної цілісності та політичної незалежності держав[26].

Статут зобов'язав усіх членів ООН відмовитися від загрози застосування сили в міжнародних відносинах або від її застосування проти територіальної цілісності держав. Назва цього принципу у вітчизняній правовій практиці визначена не до кінця. Більш того, має місце різночитання формулювань

---

[25] Див.: *Тимченко Л.Д. Quo Vadis, Arcticum?* Міжнародно-правовий режим Арктики та тенденції його розвитку: Автореф. дис... д-ра юрид. наук / Л.Д. Тимченко; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 1997. — С. 11.

[26] Див.: Міжнародне право в документах / За заг. ред. *М.В. Буроменського*. — Х.: Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. — С. 174.

принципу незастосування сили в російській і англійській текстах Статуту ООН: в першому випадку йдеться про «територіальну недоторканність», в той час як у другому — про територіальну цілісність («*territorial integrity*»), з чого випливає висновок щодо пріоритетності саме принципу «територіальної цілісності». Даний принцип отримав свій подальший розвиток в Декларації принципів 1970 р., в якій, однак не було підкреслено його назву і окремо не роз'яснюють його зміст. Разом з тим, зміст першого принципу Декларації буквально висловлює формулювання п. 2 ст. 4 Статуту ООН, що об'єднує принцип незастосування сили або загрози застосування сили і територіальної цілісності держав.

Даний принцип, будучи загальновизнаним, однак не здатний вирішити всі територіальні та прикордонні питання. Проблема може бути повністю усунена тільки шляхом укладення відповідного договору, в результаті чого (навіть у разі втрати ним своєї сили) зберігається стійкість міжнародних кордонів. Кордони залишаються недоторканними і можуть бути змінені тільки за згодою зацікавлених держав. Або, в разі неможливості узгодження позицій держав щодо спірних питань — у суді.

Нині міжнародні відносини характеризуються надзвичайною різноманітністю і складністю. Перед людством стоїть безліч проблем, однією з яких є різного роду територіальні суперечки, які часто виливаються в запеклі збройні конфлікти[27].

З затвердженням у міжнародному праві принципу самовизначення народів всі великі й істотні територіальні зміни відбуваються або повинні відбуватися на його основі. У цьому сенсі, на думку Ю.Г. Барсегова, самовизначення слід вважати основним принципом територіального розмежування[28]. Однак невірне тлумачення даного принципу несе в собі загрозу миру аж до збройних зіткнень.

Об'єктивною передумовою виникнення збройного конфлікту є та обставина, що кожна сторона вважає певну територію своєї, і з цієї причини не бажає йти на якісь поступки або визнавати будь-які права іншої сторони. За спостереженням Б.М. Клименка, ймовірність виникнення збройного конфлікту прямо пропорційна гостроті територіальної суперечки, яка, в свою чергу, визначається цінністю даної території для кожної із сторін. Важливим фактором у цьому відношенні є, як показує сучасна практика, наявність цінних природних ресурсів у спірному районі. Такі конфлікти набувають досить гострий характер. Істотне значення має також стратегічна цінність території. Все залежить від навколишнього рельєфу місцевості і від значення даної ділянки для

---

[27] Див.: *Эль-Сир Абас Абдель Хамид*. Практика урегулирования территориальных споров в Африке (международно-правовые аспекты): дис. … канд. юрид. наук. — М., 1998. — С. 1.

[28] Див.: *Барсегов Ю. Г.* Территория в международном праве. Юридическая природа территориального верховенства и правовые основания распоряжения территорией / Ю.Г. Барсегов. — М.: Госюриздат, 1958. — С. 101.

держав. Найбільш характерними в цьому відношенні можуть бути острова і висоти. І ті й інші дають можливість контролю над навколишнім простором. Їх географічне положення може мати велику цінність для обох сторін або однієї з них з точки зору використання комунікацій. Нарешті, важливе значення можуть мати національні амбіції типу великодержавного шовінізму.[29]

Збройні конфлікти в територіальних суперечках мають свої характерні риси, які відрізняють їх від воєн між державами, а також від національно-визвольних рухів у формі збройної боротьби. Основна ознака таких конфліктів — локальність, територіальна обмеженість. Локальний театр воєнних дій передбачає обмежений характер використання озброєнь. Самі воєнні дії за часом також обмежені. Вони спалахують на порівняно короткий час і можуть повторюватися, якщо сторони не вживають належних заходів для мирного вирішення територіального спору по суті. Слід, однак, відзначити, що обмеженість збройного конфлікту в територіальній суперечці може бути легко порушена розширенням воєнних дій і залученням інших країн у конфлікт. Деякі територіальні суперечки не супроводжуються прямими збройними зіткненнями, але й вони часто ускладнені дрібними прикордонними конфліктами, до яких належать випадки невеликих зіткнень прикордонної охорони, навмисного порушення державного кордону, знищення, викрадення або перестановки прикордонних знаків тощо. Такі конфлікти розпалюють обстановку на кордоні і нерідко призводять до загрози застосування сили, коли в прикордонних регіонах починають концентруватися війська, а в засобах масової інформації з'являються заяви про неминучість війни або навіть вимоги збройного вирішення територіального спору.

Можливі й тимчасові заходи з обмеження збройного конфлікту, такі як досягнення угоди про припинення вогню, відведення військ на певні лінії, створення нейтралізованих зон, розміщення спостерігачів чи миротворчих сил ООН між ворогуючими збройними силами. Всі ці заходи, будучи спрямовані лише на обмеження конфлікту, не дають гарантії його повного припинення. О.О. Мережко переконаний, що досягнення ідеалу загального миру хоч і не є утопією, проте можливе лише на тривалому шляху еволюції міжнародної психіки. Водночас помилково твердження тих, хто вважає, що в області міжнародних відносин ключову роль завжди буде грати сила[30].

На думку Б.М. Клименка, з юридичної точки зору, територіальний спір є певною категорією, яка відрізняється від односторонніх територіальних претензій і деяких невеликих прикордонних розбіжностей. Територіальна суперечка характеризується трьома елементами у сукупності: суб'єктами-державами, наявністю оспорюваного кордону або території і чітко визначеним

---

[29] *Клименко Б.М.* Указ. раб. — С. 13–14.

[30] *Мережко А.А.* Наука политики международного права: истоки и перспективы / А.А. Мережко. — К.: Юстиниан, 2009. — С. 124.

збігом об'єкта і предмета спору. Суб'єктами територіального спору можуть бути тільки держави. Боротьба ж націй і народів за здійснення свого права на самовизначення і утворення самостійної держави, на думку вченого, територіальною суперечкою не є[31]. Р.В. Алямкін до ознак міжнародного територіального спору також відносить три основні елементи: об'єкт, предмет та суб'єктів спору. Першим, на думку дослідника, є державна територія, предметом — протиріччя, що виникають між сторонами і в яких проявляється міжнародно-правова суть спору, суб'єктами ж — держави-сторони спору[32].

У іншому випадку виникнення територіального спору можливо із ситуації, коли або існують дві конкуруючі делімітації, що іноді випливає з різних договорів, і суперечка йде про пріоритет однієї з них, або проблема полягає в різному тлумаченні однієї і тієї ж делімітації, що робить неможливою демаркацію кордону.

В обох з названих випадків подання доказів та вирішення спору зводяться до встановлення певного положення лінії кордону. Міняючи при цьому свою приналежність, ділянки території мають незначні розміри.

Хоча, як бачимо, можливий варіант, коли одна сторона, власне ініціатор суперечки, безпідставно протидіє усуненню підстав спору, намагається унеможливити демаркацію кордону, або заздалегідь заперечує проведення такої демаркації іншою стороною в одноособовому порядку.

Оскільки кожна сторона в територіальній суперечці стверджує, що володіє суверенітетом над певною територією, то така сторона повинна цей суверенітет здійснювати в більшій чи меншій мірі, в минулому або сьогоденні. Згідно практиці Міжнародного Суду ООН[33] по даній категорії справ, до актів здійснення суверенітету в першу чергу відноситься виконання державних функцій, а серед них перевага віддається цивільної та кримінальної юрисдикції, організації місцевої адміністрації. У деяких випадках кожна сторона стверджує, що вона здійснює суверенітет над територією з незапам'ятних часів. Таке становище склалося в суперечці між Францією і Британією про острови Менк`є і Екріхос, в якому уряд Сполученого Королівства простежує своє право володіння з моменту завоювання Англії герцогом Нормандським Вільгельмом 1066 р. Укладений в результаті цього союз між Англією і Нормандським герцогством, тривав до 1204 р., коли французький король Філіп-Август завоював континентальну Нормандію[34.] У подібних випадках рішення спору зводиться до оцінки відносної юридичної цінності дій кожної сторони, оскільки будь-

---

[31] Див.: *Клименко Б.М.* Указ. раб. — С. 15–16.

[32] *Алямкін Р.В.* Мирне вирішення міжнародних територіальних спорів: практика міжнародних судових органів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Р.В. Алямкін. — К, 2011. — С. 6.

[33] Інформацію щодо практики Суду ООН можна знайти на Офіційному сайті Суду ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.icj-cij.org/homepage/ru/summary.php

[34] Див. Офіційний сайт Суду ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.un.org/russian/icj/index.htm

яка з них може мати підстави претендувати на дану територію і самі по собі ці підстави достатні для придбання суверенітету. В інших випадках визнається, що суверенітет однієї зі сторін над відповідною територією мав місце, але, за твердженнями іншої сторони, потім втратив свою силу і був придбаний останньою. Інакше кажучи, одна зі сторін колись у минулому здійснювала свій суверенітет над даною територією, але згодом перестала це робити і допустила виконання на цій території функцій суверена іншою державою, що й дало підставу останній стверджувати про своє право на дану територію. Акти здійснення суверенітету цієї держави могли бути і незаконними, оскільки вони здійснювалися явно на іноземній території. Однак, якщо початковий суверен не заперечував проти них і жодним чином не протидіяв їм, то вважається, що він залишив дану територію і мовчазно погодився з новим станом речей[35]. Так, у справі про сухопутний і морський кордон між Камеруном і Нігерією (Камерун проти Нігерії), розглянутій Судом ООН 10 жовтня 2002 р., Нігерія претендувала на спірні території, ґрунтуючись на таких доводах:

1) тривале перебування Нігерії та нігерійських громадян, яке являє собою історичне закріплення правового титулу;
2) реальне управління з боку Нігерії, яка виступає як суверен, і відсутність протесту; і
3) прояви суверенітету з боку Нігерії в поєднанні з мовчазною згодою з боку Камеруну із здійсненням Нігерією суверенітету над Дараком та відповідними селами на озері Чад[36].

Можлива і така ситуація, коли одна сторона вважає, що територія належала і належить їй, а інша — що вона юридично нікому не належала. Ця інша сторона придбала суверенітет над даною територією за допомогою її освоєння і здійснення інших відповідних функцій. За таких обставин обидві сторони здійснюють певні дії стосовно зазначеної території.

У всіх зазначених випадках кожна сторона, що сперечається так чи інакше здійснювала або здійснює функції суверенітету над однією і тією ж територією. Можливі й інші типи територіальних суперечок, крім зазначених. Проте видається, що в кожному випадку учаснику спору необхідно навести факти про здійснення його суверенітету або, принаймні, довести, що він колись здійснював суверенітет над даною територією і жодним чином не відмовився від неї.

У зв'язку з викладеним, Б.М. Клименко зазначає повну неспроможність висловлювань австралійського автора Д. Прескота про те, що юридичною основою територіальних домагань нібито можуть бути такі способи набуття території, як окупація, завоювання або цесія. Тут явне змішання прав сторін

---

[35] Див.: *Клименко Б.М.* Мирное решение международных споров. — М.: Междунар. отношения, 1982. — С. 18–19.

[36] Див.: Офіційний сайт Суду ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.un.org/russian/icj/index.htm

спору, придбаних згідно з міжнародним правом та іншими способами, які багато в чому сьогодні є незаконними. Розбіжності між сторонами повинні збігатися як по об'єкту спору (сторони повинні говорити про одне й те ж: ділянці кордону або території), так і за предметом спору (розбіжності сторін стосуються твердження або заперечення існуючого становища кордону або приналежності ділянки території). Необхідно встановлення того факту, що сторони сперечаються про певні міжнародно-правові норми, що відносяться до відповідної ділянки кордону або території. Тільки в таких умовах спір може вважатися таким, що сформувався. А в тих випадках, коли розбіжності сторін не встановлені досить ясно, а їх позиції нестійкі і мінливі, слід вважати, що територіальної суперечки не існує, а є розбіжності з територіальних питань. Подібні розбіжності можуть вирости в територіальний спір, але можуть бути вирішені і на стадії розбіжностей[37].

Коріння деяких територіальних суперечок тягнуться в далеке минуле, в історичний період поділу світу, коли території ставали частиною певної держави за різними підставами: первинне відкриття, окупація, набувальною давністю, завоювання.

Вважалося, що відкриття будь-якої землі, установка прапора чи іншої емблеми держави, представник якої зробив відкриття, а також оголошення про вступ цієї держави у володіння є достатніми для того, щоб ця земля була визнана територією держави-претендента. Відсутність розвинутої системи зв'язку призводила до того, що одна і та ж земля відкривалася і приєднувалася по кілька разів різними державами. Згодом для приєднання «нічийної» території вимагалося встановлення адміністративної влади і фактичного контролю над цією територією. Як правило, адміністрація була невелика, а спроби фактичного контролю досить невизначеними. Така невизначеність створювала основу для територіальних суперечок.

Під набувальною давністю розумілося придбання суверенітету над територією шляхом фактичного і непорушного володіння цією територією протягом тривалого часу. Ця доктрина містила в собі масу протиріч. По-різному розумілося фактичне і непорушне володіння. Певних строків такого володіння також не існувало. Відмінною рисою набувальною давності було те, що вона представляла собою вступ у володіння територією, що до цього належала іншій державі або яка мала неясну приналежність. Все це також породжувало умови для виникнення територіальних суперечок.

Нічийною землею *(terra nullius)* визнавалася сухопутна територія, що не належить жодній державі, заволодіти якою, однак, могла будь-яка держава з дотриманням спочатку правил фіктивної, а пізніше ефективної окупації. Правила фіктивної окупації нічийної землі зводилися до того, що її відкриття представниками будь-якої держави й залишення на ній символічних зна-

[37] Там само.

ків — королівських штандартів, хрестів з написами про приналежність відкритої землі відповідному монархові давали титул на цю землю. У зв'язку зі значними труднощами у визначенні пріоритету у відкритті тієї або іншої землі замість правил фіктивної окупації *terra nullius*, були вироблені правила ефективної окупації. Суть їх полягає в наступному: 1) нічийна земля може ставати частиною якоїсь держави за допомогою окупації, якщо міжнародне право допускає це; 2) окупація повинна носити не фіктивний, а фактичний характер, тобто супроводжуватися заходами щодо встановлення контролю й юрисдикції на окупованій території з боку відповідної держави; 3) держава, що окупує, повинна нотифікувати всім зацікавленим урядам про заволодіння нічийною землею за допомогою ефективної окупації. Незважаючи на те, що концепція ефективної окупації *terra nullius* не одержала загального визнання, починаючи з 18 ст., вона широко застосовувалася аж до теперішнього часу в доктрині й практиці міжнародного права, а також у судових і арбітражних рішеннях[38].

По завершенні окупації окупант набуває територіальний суверенітет над зайнятої територією. Цей суверенітет зберігається і тоді, якщо територія тимчасово буде залишена (за винятком дерелікції)[39]. Зазначені умови ні у якому випадку не відповідають ситуації, що склалася у Криму.

Після розділу світу даний спосіб придбання території вже втратив колишнє значення. Але деякі норми продовжують ще грати роль при вирішенні спорів про колишні придбання території, а також для суджень про придбання частин морського дна і морських надр за межами територіальних вод і полярних територій.

Щодо здійснення окупації вже виробилися різні правила: незаперечним є насамперед те, що обсяг необхідного здійснення панування залежить від щільності населення і від інших обставин (наприклад, як було зазначено в третейському рішенні Макса Губера у справі «Пальмас» від 4 квітня 1928 р., окупант може здійснювати своє панування і непрямо, через місцевого представника). Але завжди на окупованій території необхідно ефективне здійснення панування, а також намір і бажання діяти в якості суверена[40].

Лише на незаселених островах досить символічного домагання на володіння, наприклад підняття прапора, як вказав король Іспанії в третейському рішенні по спору між Францією і Мексикою про острів Кліппертон від 9 лютого 1931 р.[41] Вживалося також поняття «окулярна окупація», що означало придбання територій, лише побачених першовідкривачем.

---

[38] Див.: *Тимченко Л.Д., Кононенко В.П.* Міжнародне право: Підручник / Л.Д. Тимченко, В.П. Кононенко. — К.: Знання, 2012. — С. 373.

[39] Залишення території без наміру повернутися; відмова від суверенітету над територією.

[40] Див.: Офіційний сайт Суду ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.un.org/russian/icj/index.htmo.

[41] Див.: *Фердросс А.* Международное право / А. Фердросс. — М.: Изд. иностр. лит., 1959. — С. 256.

Але ні в якому разі просте відкриття, що супроводжується оголошенням анексії території (без подальшої окупації), не тягне за собою придбання територіального суверенітету. Держава-відкривач має лише переважне право на окупацію, яку має здійснити в розумний термін.

З теорії окупації випливає теорія суміжних територій, яка стверджує, що окупант одночасно набуває і ті території (і острови), які знаходяться в природному взаємозв'язку з зайнятою територією. Ця теорія була відхилена третейським рішенням у справі «Пальмас» у питанні про острови, що знаходяться поза територіальних вод, як необґрунтоване домагання[42].

Класичне міжнародне право не забороняло ані агресивних воєн, ані насильницького захоплення територій. Вважалося, що сам по собі факт збройного захоплення і військової окупації іноземній території не означає її юридичного приєднання. Для останнього потрібна декларація переможця про анексію завойованій території. За відсутності такого акта територія залишалася у складі переможеної держави. Однак не завжди ці правила суворо дотримувалися, і численні війни за розділ і переділ територій нерідко призводили до складної і заплутаної ситуації.

Таким чином, кожен із згаданих способів придбання території в минулому мав у собі основи територіальних суперечок. Крім того, нерідко траплялося й так, що одна і та ж територія виявлялася придбаної різними державами з різних підстав. Одна держава вважала, наприклад, що вона набула дану територію на підставі окупації, а інша — що вона набула її на підставі набувальної давності[43].

У зв'язку з необхідністю оцінки факту, що мав місце в минулому, слід згадати те положення Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р., яке забороняє зміну приналежності території шляхом загрози силою або її застосування, але в той же час обумовлює, що це не повинно тлумачитися як позбавлення юридичної сили угод, укладених до прийняття Статуту ООН. Отже, при оцінці зміни приналежності території, наприклад, в середні століття, має враховуватися міжнародне право того часу. Але це, звичайно, не означає, що територіальні зміни минулого повинні залишатися надалі незмінними. Більш того, в рішенні по справі про сухопутний і морський кордон між Камеруном і Нігерією (Камерун проти Нігерії) від 10 жовтня 2002 р. Суд ООН зробив висновок, що будь-які нігерійські *effectivites* слід розцінювати щодо їх правових наслідків як дії *contra legem*. Теорія історичного закріплення правового титулу досить спірна і не може замінити встановлені в міжнародному праві способи придбання правового титулу, які враховують багато важли-

---

[42] Див.: *Фердросс А.* Указ. раб. — С. 257.

[43] Див.: *Клименко Б.М.* Мирное решение международных споров. — М.: Междунар. отношения, 1982. — С. 28.

вих фактичних та правових аспектів. Даний висновок слід розуміти таким чином, що захоплення території, що в правовому плані навіть суперечить міжнародному праву, чинному на момент розгляду справи, повинен був відповідати вимогам, що пред'являються до таких дій відповідної епохою.

Цілком очевидно, що утримання території, придбаної будь-яким чином в минулому проти волі її населення, суперечитиме сучасному принципу самовизначення народів. Р. Дженнінгс зазначає: важливим і елементарним є правило про те, що дійсність акта повинна визначатися правом того часу, коли він був виданий, а не того, коли була висунута претензія. У даному випадку має місце один з аспектів правила проти зворотної сили закону, і в цьому сенсі він може розглядатися як загальний принцип права[44].

У питанні матеріально-правових підстав вирішення територіальних суперечок судовій формі властивий пріоритет підстав юридичної титулу (договірний титул, *uti possidetis*), що спираються на міжнародні договори, або юридичні акти суверенної держави, перед підставами фактичного титулу (ефективне володіння і управління територією, мовчазне визнання, набувальна давність). При цьому суди враховують з метою дотримання права справедливості особливі обставини спору. Договірна форма розв'язання територіальних суперечок не виробила чіткого критерію, що визначає пріоритет тих чи інших підстав, значно більший вплив в ній у порівнянні із судовою формою надає чинник особливих обставин.

Окупація, як правило, не обґрунтовує негайного придбання території, оскільки факт ефективного панування може бути підставою для виникнення відповідних прав лише тоді і лише остільки, оскільки міжнародне право пов'язує з ним дані правові наслідки. Заволодінням ж чужою або спірною територією без відповідного договору є легальним лише у випадку, коли має місце безперервне і безспірне здійснення панування, як було відмічено в американо-мексиканському третейському рішенні по справі «*El Chamizal*» від 15 червня 1911 р.[45]

У підпункті d) п. 1 ст. 38 Статуту Міжнародного Суду ООН закріплено загальне положення щодо застосування судових рішень як допоміжного засобу для визначення правових норм, тобто фактично, як саме засобів доказування, а не застосовного права. Однак з аналізу практики Міжнародного Суду випливає зворотне. Наприклад, в рішенні по справі про сухопутний і морський кордон між Камеруном і Нігерією (Камерун проти Нігерії) від 10 жовтня 2002 Суд ООН, звернувшись до своєї прецедентної практики, вказав, що їм вже неодноразово виносилися рішення щодо правового взаємозв'язку між *effectivites* і правовими титулами. Пославшись на рішення по спору щодо кордону (Буркі-

---

[44] *Jennings R.* Acquisition of Territory in International Law. Manchester: Manchester University Press, 1963. P. 28.

[45] Див.: *Фердросс А.* Международное право / А. Фердросс. — М.: Изд. иностр. лит., 1959. — С. 258.

на-Фасо/Республіка Малі), Суд зазначив: «Якщо дія не відповідає праву, коли територія, що є предметом спору, насправді управляється не тою державою, яка володіє правовим титулом, слід віддавати перевагу власнику правового титулу. Якщо *effectivites* здійснюється за відсутності у кого-небудь правового титулу, його незмінно слід брати до уваги»[46].

Таким чином, правовий титул на володіння півостровом Крим Україна отримала у спосіб, що вважався законним на момент такого отримання (за відсутності заперечень з боку РФ), протягом достатнього часу Україна здійснювала всі *effectivites*, що необхідні для підтвердження суверенітету над зазначеною територією (знов-таки — за відсутності заперечень з боку РФ), на політичних та географічних мапах України та РФ Крим зазначався як українська територія, між сторонами були укладені чисельні угоди, що прямо або опосередковано стосувались Криму саме у розумінні його приналежності Україні.

Суверенітет України над містом Севастополь 20 липня 1993 р. підтвердила Рада Безпеки ООН.

Назвати відторгнення Криму від України реалізацією принципу самовизначення народу не можна, оскільки воно відбулось завдяки зовнішньому військовому втручанню, а народом, який гіпотетично мав право на реалізацію зазначеного принципу міжнародного права, є кримськотатарський. Крім того, Міжнародним Судом ООН — найавторитетнішим міжнародним судовим органом в процесі офіційного розгляду справи відповідно до його Статуту і на підставі чинного міжнародного права зафіксована делімітація морських просторів між Україною та Румунією в Чорному морі, чітко і конкретно визначені межі континентального шельфу і виключної економічної зони саме України, а не її окремої адміністративно-територіальної одиниці і не Російської Федерації. Як наслідок (і оскільки остання не подавала до Суду заяву про вступ у справу з метою захисту будь-яких своїх територіальних інтересів, а також не заперечувала будь-яким чином проти рішення Суду ООН у справі про делімітацію морських просторів у Чорному морі «Румунія проти України »від 3 лютого 2009 р.), стверджувати про наявність суверенних прав на позначений у вказаному рішенні континентальний шельф України в Чорному морі біля Російської Федерації або її окремою адміністративно-територіальної одиниці на сьогоднішній день немає підстав. При цьому варто підкреслити, що Суд ООН при виробленні делімітаційної лінії у вказаній справі брав у розрахунок узбережжя Криму.

Вище викладене з абсолютною ясністю свідчить, що у Російської Федерації немає юридичних підстав вважати Крим частиною своєї території. Згідно з нормами міжнародного права Україна була і є сувереном Кримського півострова.

---

[46] Офіційний сайт Суду ООН [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.icj-cij.org/docket/files/94/7453.pdf

2.3.5. Торгові війни з Росією: причини, правові підстави та наслідки. Механізми вирішення торгових суперечок

Шлях підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС) став не лише випробуванням для політичної системи України, міцності її євроінтеграційного вектора, справжності європейських цінностей і готовності сприйняти їх громадянським суспільством, а й черговим випробуванням для українських експортерів, для яких термін «торгівельна війна з Росією» уособлює реалії 2013–2014 рр. Здавалося, що з набуттям Росією членства у Світовій організації торгівлі (СОТ) у серпні 2012 р. торгівельні відносини Україна–Росія перейдуть на новий рівень співробітництва відповідно до принципів прозорості, паритетності, недискримінації[1], вільної торгівлі товарами та послугами, справедливої конкуренції й передбачуваності.

На практиці ж «режим найбільшого сприяння» обернувся для українських експортерів «режимом найбільшого протистояння», а непередбачуваність торговельної політики Росії стала звичною справою. Тому далі ми проаналізуємо обмежувальні заходи торгівлі, застосовані Росією у період 1 липня 2013 — 1 липня 2014 року.

Обмежувальні торговельні заходи Росії продемонстрували неготовність України давати відповідь у межах правового поля СОТ та належним чином захищати національного виробника. Тому далі проаналізовано механізм правового захисту національного виробника на двосторонньому, регіональному (Угода про зону вільної торгівлі СНД) і багатосторонньому (СОТ) рівнях.

---

[1] Принцип торгівлі без дискримінації реалізується шляхом застосування режиму найбільшого сприяння, за якого країна забезпечує однакові умови торгівлі для всіх держав — членів СОТ (стаття I ГАТТ 1994), та національного режиму, за якого умови торгівлі на внутрішньому ринку для імпортованих товарів мають бути не менш сприятливими, ніж ті, що надаються товарам національного товаровиробника (стаття III ГАТТ 1994).

Бровко Олександра Миколаївна — магістр міжнародного права та економіки, Інститут світової торгівлі, Університет Берна; магістр міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Коцюбська Вікторія Володимирівна — магістр міжнародного права та економіки, Інститут світової торгівлі, Університет Берна; магістр міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

Половець Ірина Сергіївна — докторантка Інституту європейського і міжнародного економічного права, Університет Берна; LLM, Університет Арізони; магістр міжнародного права та економіки, Інститут світової торгівлі, Університет Берна; магістр права, Київський національний університет імені В. Гетьмана.

До проведення саміту у Вільнюсі, на якому очікувалося підписання Угоди про асоціацію, посадові особи Російської Федерації попереджали українську сторону про загрозу втрати преференцій у торгівлі з Росією, про обмежувальні заходи та захист від реекспорту європейської продукції з України в Росію.

Ще у вересні 2013 р. міністр торгівлі Євразійської економічної комісії А. Слєпньов заявляв, що обмежувальні заходи у торгівлі з Україною, передусім стосуватимуться товарів сільськогосподарського призначення. Проте вже на початку 2014 р. Росія продемонструвала своє вміння маніпулювати нетарифними бар'єрами у торгівлі, зокрема санітарними та фітосанітарними заходами.

Росія занепокоєна тим, що в результаті гармонізації українського законодавства із нормами законодавства ЄС для товарів із боку Митного союзу Білорусі, Казахстану та Росії (Митний союз) виникнуть нетарифні бар'єри, пов'язані з необхідністю підтверджувати відповідність новим нормам і правилам[2]. Також Росія остерігається реекспорту європейських товарів через Україну та Туреччину[3].

Зв'язок між обмежувальними торгівельними заходами та євроінтеграційним напрямом України визнав і Європейський парламент, ухваливши відповідну резолюцію 12 вересня 2013 р. і закликавши Росію утриматися від тиску на країни Східного партнерства у зв'язку з наближенням фінальної стадії переговорів щодо підписання угод про асоціацію[4].

Обмежувальні заходи торгівлі: антидемпінгові та спеціальні заходи

Сталеві труби українського виробництва

Протягом 2005–2013 рр. значні обсяги сталевих труб українського виробництва експортувалися на митну територію Митного союзу без сплати антидемпінгових мит у рамках існування міжурядових домовленостей. Проте починаючи з 1 липня 2013 р. ситуація суттєво змінилася.

У 2004–2005 рр. було проведено антидемпінгове розслідування щодо деяких видів сталевих труб[5], що походять з України та ввозяться на митну територію Російської Федерації, за результатами якого Уряд Російської Федерації ухвалив постанову від 29 грудня 2005 р. № 824 «*Про заходи щодо захисту економічних інтересів російських виробників деяких видів сталевих труб*», згідно

[2] Москва вже попереджає Київ про можливе скорочення поставок російських товарів [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/90285 (перевірено 13.07.2014 р.)

[3] Росія зводить свою зовнішню політику до торговельних війн з сусідами [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/89104 (перевірено 13.07.2014 р.)

[4] European Parliament resolution of 12 September 2013 on the pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries (in the context of the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius) (2013/2826(RSP)), available at: http://bit.ly/1ymsRik (accessed 14.07.2014)

[5] Обсадних, підшипникових, насосно-компресорних, котельних, нафтогазопровідних труб, а також гарячедеформованих труб загального призначення.

з якою були встановлені антидемпінгові мита[6] на ввезені з України вищезазначені види труб.

Проте 13 січня 2005 р. була підписана *Угода між Міністерством економічного розвитку Російської Федерації та Міністерством економіки України про регулювання поставок деяких видів сталевих труб, що походять з України, на митну територію Російської Федерації*, відповідно до статті 2 якої певні види сталевих труб поставлялися деякими українськими компаніями[7] у розмірі 395 тис. тонн на рік із щорічним збільшенням на 2% обсягу квоти без сплати антидемпінгових мит.

Уже у 2009–2010 рр. було проведене повторне антидемпінгове розслідування (у зв'язку із закінченням строку дії антидемпінгових мит і з метою їхнього перегляду), за результатами якого антидемпінгові мита були збережені[8].

За аналогією до Угоди 2005 р. 23 вересня 2011 р. була підписана *Угода між Міністерством економічного розвитку Російської Федерації та Міністерством економіки України про регулювання поставок деяких видів сталевих труб, що походять з України, на території Республіки Білорусь, Республіки Казахстан і Російської Федерації* («Угода про регулювання поставок сталевих труб»), згідно з якою деякі українські компанії[9] експортували певні види труб у рамках квот без сплати антидемпінгових мит. Наприклад, у 2011 р. такі квоти були встановлені у розмірі 300 тис. тонн для експорту в Росію, 18 тис. тонн для експорту в Білорусь, 14 тис. тонн — в Казахстан. Надалі для визначення обсягу квот на 2012-й і перше півріччя 2013 р. були підписані окремі Протоколи про внесення змін до Угоди про регулювання поставок сталевих труб від 30 грудня 2011 р. та 31 грудня 2011 р. відповідно.

Проте починаючи з 1 липня 2013 р. термін дії Угоди про регулювання поставок сталевих труб не був продовжений. Фактично експорт труб українського виробництва став можливим лише за умов сплати антидемпінгового мита, розмір якого, наприклад, для нафтопровідних труб становив 37,8% митної вар-

---

[6] Обсадні труби в розмірі 11,4% митної вартості; нафтогазопровідні труби та гарячедеформовані труби загального призначення в розмірі 8,9% митної вартості; насосно-компресорні труби в розмірі 18,1% митної вартості; котельні труби в розмірі 11,3% митної вартості; підшипникові труби у розмірі 55,3% митної вартості.

[7] ЗАТ «Нікопольська трубна компанія», ЗАТ «Нікопольський завод безшовних труб», ЗАТ «Нікопольський завод нержавіючих труб», ВАТ «Нижньодніпровський трубопрокатний завод», ВАТ «Новомосковський трубний завод».

[8] Обсадні труби в розмірі 18,9% митної вартості; насосно-компресорні труби в розмірі 19,9% митної вартості; нафтопровідні труби діаметром до 820 міліметрів включно; газопровідні труби діаметром до 820 міліметрів включно; гарячедеформовані труби загального призначення діаметром до 820 міліметрів включно в розмірі 37,8% митної вартості.

[9] ТОВ «ІНТЕРПАЙП Ніко Тьюб», ВАТ «ІНТЕРПАЙП Нижньодніпровський трубопрокатний завод», ВАТ «ІНТЕРПАЙП Новомосковський трубний завод» та ПрАТ «Сентравіс Продакшн Юкрейн».

тості. За таких умов українські труби стають де-факто неконкурентоспроможними на ринку Митного союзу.

Важливо, що стаття XI Генеральної угоди з торгівлі товарами 1994 р. (ГАТТ 1994) забороняє будь-які кількісні обмеження імпорту. Тому продовження режиму квотування для товарів українського походження було б протиправним під кутом зору правил СОТ. З іншого боку, враховуючи експортну орієнтованість українських виробників і значні обсяги експорту на ринок Митного союзу, квоти могли бути замінені на тарифні квоти, які дозволені правилами СОТ, або на цінові зобов'язання українських виробників. Проте Росія вирішила піти іншим шляхом.

Так, 16 квітня 2013 р. компанія ІНТЕРПАЙП ініціювала повторне антидемпінгове розслідування з метою перегляду ставки антидемпінгового мита для деяких видів стальних труб[10]. За результатами розслідування був опублікований звіт, відповідно до якого розмір антидемпінгових мит запропоновано збільшити на обсадні труби — з 18,9 до 40,94% і на насосно-компресорні труби — з 19,9 до 67,7%[11]. Проте заявник відкликав заяву, повторне розслідування було завершене 20 лютого 2014 р., а переглянуті антидемпінгові мита не були введені.

За збереження наявного рівня антидемпінгових заходів прогнозується зменшення експорту української трубної продукції майже на 25%, що призведе до збитків у мінімум 120 млн доларів США.

Політична вмотивованість рішення підтверджується тим, що 18 грудня 2013 р. на переговорах у Москві колишньою владою України нібито було досягнуто домовленості щодо продовження безмитного режиму для деяких видів труб українського походження. Подальший розвиток подій в Україні позбавив Росію зацікавленості у такому розвитку подій.

Прутки українського походження

20 листопада 2013 р. було опубліковано повідомлення про початок нового антидемпінгового розслідування, ініційованого проти українських виробників металічних прутків[12]. За даними російських виробників, у 2012 р. імпорт прутків з України збільшився на 69% порівняно з попереднім роком, в I півріччі 2013 р. — на 86% порівняно з тим же періодом минулого року. При цьому частка імпортних поставок з України в загальному обсязі імпорту в I півріччі 2013 р. становила 96%. Як результат, у зоні ризику перебуває близько 3,6 млн тонн українського металопрокату.

---

[10] Повідомлення про початок розслідування, [електронний ресурс], режим доступу: < http://bit.ly/1oEkPds> (перевірено 13.07.2014 р.)

[11] Доповідь Департаменту захисту внутрішнього ринку Євразійської Економічної Комісії [електронний ресурс], режим доступу: <http://bit.ly/1ymsvrX> (перевірено 13.07.2014 р.)

[12] Повідомлення про початок розслідування [електронний ресурс], режим доступу:<http://bit.ly/W79dsI > (перевірено 13.07.2014 р.)

Попри те що зростання імпорту металічних прутів, які використовуються передусім у будівництві, могло бути викликане підготовкою Російської Федерації до проведення зимової Олімпіади 2014 р., Росія отримала черговий інструмент тиску на Україну. Відомо, що на переговорах 17–18 грудня 2013 р. питання антидемпінгових заходів проти металічних прутків також порушувалося. Наразі розслідування триває.

Українська порцеляна

Від 29 вересня 2013 р. до 28 вересня 2016 р. столовий і кухонний порцеляновий посуд, вироблений в Україні, експортується на територію Митного союзу за умови сплати спеціального мита. Незважаючи на те що спеціальні мита застосовуються до певного товару незалежно від країни походження, від застосування таких заходів одні країни страждають більше, а інші — менше. Так, від спеціальних заходів щодо порцеляни найбільше постраждали дві країни — Україна та КНР. Спеціальні мита встановлені у таких розмірах: до 28 вересня 2014 р. включно — 1479 доларів США за тонну; до 28 вересня 2015 р. — 1035,3; до 28 вересня 2016 р. — 591,6 доларів США за тонну[13].

Відомо, що у 2012 р. обсяги українського експорту столового та кухонного посуду з порцеляни до Митного союзу становили 3 140 671,6 кілограм на суму 5804 млн доларів США[14]. При цьому Міністерство економічного розвитку та торгівлі України висловило своє занепокоєння з приводу введення спеціальних заходів через їхню необґрунтованість і невідповідність Договору про зону вільної торгівлі від 18 жовтня 2011 р. і нормам Угоди про захисні заходи СОТ.

Обмеження українського експорту: санітарні та фітосанітарні заходи

Кондитерські вироби

Першими жертвами посиленого митного контролю з боку Росії стали українські кондитерські вироби. Як відомо, 29 липня 2013 р. російська санітарна служба (*Росспоживнагляд*) ввела заборону на експорт до Росії продукції компанії «Roshen». Нібито після проведення експертизи у молочному шоколаді був виявлений бензопірен[15], що й стало причиною заборони. Важливо, що Молдова, Казахстан, Таджикистан і Білорусь також здійснили перевірку української кондитерської продукції, проте жодних небезпечних речовин не було виявлено.

---

[13] Доповідь Департаменту захисту внутрішнього ринку Євразійської Економічної Комісії [електронний ресурс], режим доступу: <http://bit.ly/1wqnUlw > (перевірено 13.07.2014 р.)

[14] У Мінекономрозвитку назвали незаконними російські мита на порцеляну [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/88446 (перевірено 13.07.2014 р.)

[15] Бензопірен — речовина першого класу небезпеки, зміни, які він викликає, незворотні, це сильний канцероген і мутаген [електронний ресурс], режим доступу: <http://bit.ly/UaWkwn> (перевірено 13.07.2014 р.)

У політичній умотивованості такого рішення не було сумнівів ні в кого — ні в України, ні в ЄС, ні в самої Росії. Що ближчою ставала дата підписання Угоди про асоціацію, то непередбачуванішою ставала торгова політика Росії.

Уже у березні 2014 р. корпорація «Roshen» у Липецьку зазнала чергових перевірок, унаслідок яких виробництво продукції було призупинено. Від 14 березня 2014 р. всі рахунки «Roshen» у російських банках були заморожені (2,8 млрд рублів). Додатково відомо, що перевірки підприємства здійснювалися на основі розпочатого кримінального провадження.

Вантажні вагони

Наприкінці вересня 2013 р. Росія призупинила дію 13 сертифікатів на вантажні вагони ПАТ «Крюківський вагонобудівний завод»[16]. Причина такого рішення російської федеральної бюджетної установи «Реєстр сертифікації на федеральному залізничному транспорті» невідома. Припинення дії сертифікатів унеможливило відвантаження продукції в Росію. У результаті виробництво вантажних вагонів в Україні за підсумками 9 місяців 2013 р. скоротилося на 46% — до 20 383 одиниць[17]. Лише наприкінці 2013 р. стало відомо, що сертифікати на українські вагони було поновлено до 1 лютого 2014 р.

Молочна продукція

22 квітня 2014 р. російська санітарна служба заборонила експорт української молочної продукції через невідповідність вимогам федерального закону «Технічний регламент на молоко і молочну продукцію». Так, деякі українські сири[18] не відповідають вимогам вищезазначеного регламенту за жирнокислотним складом, інші — за вмістом білку, жиру чи вологи.

У подальшому 4 липня 2014 р. російська санітарна служба заборонила ввезення молока та молочних продуктів чотирьох українських компаній[19] через порушення законодавства у сфері захисту прав споживачів.

---

[16] Крюківському ВБЗ доведеться призупинити виробництво — експерт [електронний ресурс], режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/kryukivskomu_vbz_dovedetsya_prizupiniti_virobnitstvo___ekspert_1867597 (перевірено 13.07.2014 р.)

[17] Зовнішньополітичні поразки України у 2013-му: зрив угоди з ЄС, торгова війна з Росією та покарання FIFA [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/97878 (перевірено 13.07.2014 р.)

[18] Сири таких виробників: ПП «Рось», філії «Охтирський сиркомбінат», АТ «Пирятинський сиркомбінат», ТОВ «Гадячсир», ПАТ «Золотоношинський маслоробний комбінат» і ТОВ «Техмолпром» [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/106922 (перевірено 13.07.2014 р.)

[19] ДП «Мілкіленд-Україна»: «Миргородський сироробний комбінат», «Чернігівський молокозавод», філія «Славутський маслоробний комбінат» ПП КФ «Прометей», філія «Львівський молочний комбінат» ПП КФ «Прометей», філія «Роменський молочний комбінат» ПП «Рось», філія «Сумський молочний завод» ПП «Аромат», ДП «Агролайт» [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/113732 (перевірено 13.07.2014 р.)

Продукція рослинництва

16 квітня 2014 р. виникли чергові проблеми з експортом української продукції. Цього разу в українській картоплі були виявлені карантинні шкідливі організми, і, як результат, — партія зараженої продукції була повернута в Україну.

Від 16 червня 2014 р. Россільгоспнагляд запровадив обмеження на імпорт української картоплі[20]. Приводом для імпортних обмежень стали «неодноразові випадки виявлення карантинної для Російської Федерації… золотої картопляної нематоди».

Наприкінці червня 2014 р. Россільгоспнагляд заявив, що не виключає введення обмежень на експорт української кукурудзи через поширення шкідника кукурудзи (західний кукурудзяний жук)[21]. Російська сторона стверджує, що шкідника виявлено на території, що сягає 72 тис. гектарів. Проте українська сторона (Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України) вважає, що така територія становить лише 33 тис. гектарів, а Россільгоспнагляд навмисне завищує показник площі заражених посівів для обґрунтування запровадження чергових обмежувальних заходів[22].

Інші обмежувальні заходи

19 березня 2014 р. увійде в історію українсько-російських відносин як «день транспортного колапсу», оскільки Росія повністю закрила кордон для української продукції. У результаті машини з українською продукцією просто повертали на територію України без надання жодних пояснень, а черга з вантажівок сягала декількох кілометрів. Уже наступного дня рух українських вантажівок відновився знов-таки без надання жодних пояснень.

Згодом Росія призупинила транзит українського цукру. За повідомленнями Асоціації «Укрцукор», Україна припинила постачання цукру в країни Середньої Азії через проблеми транзиту територією Росії[23]. У результаті більше 10 заводів — виробників цукру зазнали чергових збитків.

Отже, друга половина 2013-го — початок 2014 р. стали періодом напруженого українсько-російського «співробітництва». Росія запровадила різноманітні обмежувальні заходи для експорту української продукції, шкодячи не

---

[20] Повідомлення Россільгоспнагляду «Про введення тимчасових обмежень на ввезення продовольчої картоплі з України в Росію», [електронний ресурс], режим доступу: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/10071.html> (перевірено 15.07.2014 р.).

[21] Повідомлення Россільгоспнагляду «Щодо наслідків розповсюдження західного кукурудзяного жука на територіях Євросоюзу і України», [електронний ресурс], режим доступу: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/10201.html> (перевірено 15.07.2014 р.).

[22] Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України: «Фітосанітарний контроль за розповсюдженням західного кукурудзяного жука», [електронний ресурс], режим доступу: < http://vet.gov.ua/node/1884 > (перевірено 15.07.2014 р.).

[23] Росія заблокувала експорту українського цукру до країн Середньої Азії, [електронний ресурс], режим доступу: http://tyzhden.ua/News/106693(перевірено 13.07.2014 р.).

лише українським експортерам, а й російським споживачам, оскільки будь-яке зменшення пропозиції на ринку призводить до підвищення цін. У подальшому Росія погрожує скористатися Додатком 6 до Договору про зону вільної торгівлі СНД, що дозволяє скасовувати преференційні умови торгівлі, у разі, якщо відбуватиметься зростання імпорту в розмірі, що завдає шкоди економіці. Відтак Росія може застосовувати митні тарифи до українських товарів, розмір яких становитиме близько 7,1%.

Механізми вирішення торговельних конфліктів

На сьогодні назріла гостра потреба перевести торговельні конфлікти у правову площину та вирішувати їх у рамках механізмів, передбачених угодами СОТ. Навесні 2014 р. представники Уряду України заявляли про можливість подання позову проти Російської Федерації до СОТ[24], однак до цього часу Україна не вжила заходів із вирішення торговельних суперечок з Росією.

Теоретично для розв'язання торговельних конфліктів з Росією Україна може використовувати три шляхи: *1)* двосторонні дипломатичні переговори; *2)* механізми, передбачені Договором про Зону вільної торгівлі СНД; 3*)* механізм вирішення торговельних суперечок СОТ. Однак з огляду на те, що дипломатичні методи розв'язання конфліктів з Росією неефективні, а механізм, передбачений Договором про Зону вільної торгівлі СНД, дозволяє одній зі сторін блокувати створення комісії експертів[25], убачається, що найоптимальнішим варіантом для України є вирішення торговельних конфліктів з Росією за допомогою механізмів, передбачених угодами СОТ.

Механізм вирішення торговельних суперечок СОТ

Механізм урегулювання торговельних суперечок СОТ є міждержавним механізмом вирішення спорів щодо відповідності торговельних заходів країн — членів СОТ нормам угод СОТ. Відповідно до ст. 3.2 *Домовленості про правила і процедури врегулювання суперечок* система врегулювання суперечок СОТ є центральним елементом у справі гарантування безпеки й передбачуваності багатосторонньої торговельної системи.

Механізм урегулювання суперечок СОТ слугує «громовідводом, який дозволяє країнам вирішувати різноманітні суперечливі питання, уникаючи тор-

---

[24] Україна готується подати скаргу на Росію в СОТ — Шеремета, [електронний ресурс], режим доступу: http://bit.ly/1lfOlFj, (перевірено 15.07.2014 р.); Україна готує проти Росії позов до СОТ — оскаржувати анексію Криму, [електронний ресурс], режим доступу: http://news.finance.ua/ua/~/1/0/all/2014/06/27/328879 (перевірено 15.07.201 р.)

[25] Відповідно до п. 5 Правил вирішення спорів Договору про ЗВТ СНД, якщо одна зі сторін не призначає члена комісії експертів для розгляду спорів або якщо сторони не досягають згоди щодо голови комісії експертів, такий член комісії експертів і її голова визначаються Головою Економічного Суду СНД.

говельної війни»[26]. Його влучно називають «діамантом у короні»[27] багатосторонньої торговельної системи, оскільки це найбільш ефективний і затребуваний елемент системи СОТ. Від дня створення СОТ 1 січня 1995 р. країни-члени подали 482 запити з вимогою провести консультації в рамках механізму вирішення спорів СОТ. Для порівняння: за період ГАТТ (1947–1994 рр.) групи експертів прийняли 132 звіти по суперечках між членами ГАТТ 1947.

Традиційно найактивнішими користувачами системи врегулювання суперечок СОТ є великі розвинені країни — США, ЄС, Канада та Бразилія. Протягом останніх десятиліть країни, що розвиваються, почали брати активнішу участь у процедурах урегулювання суперечок задля захисту своїх торговельних інтересів.

Система врегулювання торговельних суперечок СОТ охоплює чотири основних етапи:

1) консультації;
2) розгляд суперечки групою експертів;
3) перегляд рішення третейської групи Апеляційним органом;
4) імплементація постанов і рекомендацій Органу вирішення суперечок (ДСБ).

Консультації є початковою стадією системи врегулювання суперечок. Зазвичай сторони вдаються до консультацій у рамках СОТ, якщо суперечку не вдається вирішити на двосторонньому дипломатичному рівні[28]. У разі, якщо країна — член СОТ уважає, що будь-яка перевага, якою вона прямо чи опосередковано користується згідно з угодами СОТ, зводиться нанівець чи ушкоджується торговельними заходами іншої сторони, вона має право вимагати консультацій. Член СОТ, до якого подано вимогу щодо консультацій, має відповісти протягом 10 днів після її отримання та розпочати консультації протягом 30 днів після отримання вимоги. Якщо в ході консультацій не вдається врегулювати суперечку протягом 60 днів після отримання вимоги щодо консультацій, сторона, що звертається зі скаргою, може вимагати створення групи експертів.

Зазвичай перший запит щодо створення групи експертів блокує відповідач, але третейська група формується на засіданні ДСБ, наступному за засіданням, на якому вперше було винесено скаргу як пункт порядку денного ДСБ, — і не пізніше. Згідно з нормами *Домовленості про правила і процедури врегулювання суперечок*, термін, у який група експертів вивчає справу, не повинен, як правило, перевищувати 6 місяців, хоча за потреби може бути подовжений

---

[26] Christina L. Davis, *Why Adjudicate? Enforcing Trade Rules in the WTO*, Princeton University Press, 2012, p. 20.

[27] WTO, World Trade Report 2007, p. 261.

[28] Parlin, C. Christopher (2000). «Operation of Consultations, Deterrence and Mediation» *Law and Policy in International Business 31(3)*: 565–582.

до 9 місяців. На практиці досить часто суперечки підвищеної складності розглядаються понад 9 місяців.

Якщо жодна зі сторін не подасть апеляцію на рішення третейської групи, звіт затверджується ДСБ протягом 60 днів після його розповсюдження серед країн-членів. Якщо заявник або відповідач подають заяву про апеляційний перегляд протягом зазначених 60 днів, справа передається на розгляд Апеляційному органові, який, на відміну від третейських груп, не створюється за принципом *ad hoc*, а є постійним органом, який складається з семи осіб. Важливо, що апеляція обмежується лише правовими питаннями й тлумаченнями права, які зроблено групою експертів. За результатами розгляду Апеляційний орган може підтримати, змінити або відмінити правові міркування та висновки групи експертів. Як правило, термін розгляду суперечки апеляційним органом не може перевищувати 60 днів, але може бути подовжений до 90 днів. Рішення Апеляційного органу остаточне та не підлягає оскарженню.

Насамкінець, на стадії імплементації ДСБ уживає заходів, щоб рішення групи експертів або Апеляційного органу були виконані стороною, якої вони стосуються. Зазвичай у разі виявлення порушення членом СОТ норм угод СОТ, третейська група та/або Апеляційний орган рекомендують такому членові привести заходи у відповідність до норм СОТ. Важливо зазначити, що система вирішення суперечок СОТ не передбачає грошових відшкодувань, а заходи у відповідь і компенсація є лише тимчасовими заходами, які можуть бути застосовані, якщо член СОТ не приводить свої заходи у відповідність до норм СОТ протягом визначеного часу. Незважаючи на поширену думку, що через відсутність грошової компенсації механізм СОТ є «беззубим», на практиці виконуються близько 90% рішень.

Досвід використання Україною та Росією системи врегулювання суперечок СОТ

Поки Росія у серпні 2012 р. не приєдналася до СОТ, країни СНД у цілому та Україна зокрема не часто використовували систему вирішення суперечок СОТ для захисту своїх торговельних інтересів[29]. Україна, що приєдналася до СОТ у 2008 р., була найактивнішим користувачем механізму й узяла участь у п'яти суперечках[30]. Україна виступила заявником у трьох справах, а відповідачем — у двох.

Першим досвідом України в урегулюванні суперечок у рамках СОТ був торговельний конфлікт із Грузією щодо дискримінаційного оподаткування тютюнових виробів. Конфлікт був вирішений шляхом неформальних консультацій, а тому не відображений в офіційній статистиці СОТ. Лише дві з п'яти

[29] Mariya J. Pereyra, Edward Borovikov «The WTO Dispute Settlement and CIS Countries», Arbitration in CIS Countries: Current Issues, p. 195.

[30] Див. Disputes Involving Ukraine, [електронний ресурс], режим доступу: http://wto.org/english/thewto_e/countries_e/ukraine_e.htm (перевірено 15.07.2014 р.)

суперечок за участі України (скарга України на австралійські заходи щодо простого пакування тютюнових виробів і скарга Японії на спеціальні заходи України щодо імпорту пасажирських автомобілів) не були вирішені на стадії консультацій і зараз перебувають на стадії розгляду групою експертів. Слід зазначити, що реакція на ініціювання Україною торговельної суперечки з Австралією була неоднозначною. Неодноразово зауважувалося, що Україна не має в цьому питанні реального економічного інтересу, оскільки не експортує тютюнові вироби до Австралії. Загальний обсяг українського експорту в Австралію теж незначний: у 2011 р. він становив 0,03% усього експорту з України, а у 2012 р. — 0,05%.

Прикметно, що у більшості випадків торговельні конфлікти виникали між Україною й іншими країнами — членами СНД: — Вірменією, Молдовою та Грузією[31], — і були розв'язані на початкових етапах без використання формального механізму вирішення суперечок СОТ.

Поширена думка, що держави, які нещодавно приєдналися до СОТ, мають брати активну участь у механізмі вирішення суперечок для: *1)* набуття досвіду захисту своїх торговельних інтересів; *2)* ознайомлення з правозастосовуваною практикою груп експертів і Апеляційного органу; *3)* здійснення впливу на рішення, що приймаються групами експертів і Апеляційним органом; *4)* здобуття інформації для формування власної торговельної політики[32]. Треті сторони отримують доступ до письмових коментарів сторін, а також мають змогу презентувати свою позицію щодо справи письмово та під час усних слухань. Як третя сторона Україна приєдналася лише до шести суперечок, серед яких чотири стосуються вищезазначеного спору з Австралією щодо простого пакування (DS435, DS441, DS458, DS467), а також до суперечки між ЄС і Росією щодо російського утилізаційного збору на автомобілі (DS462) і суперечки між Китаєм і США щодо антидемпінгової методології, яка застосовується штатами (DS471). Крім суперечки щодо утилізаційного збору, Україна не приєдналася до суперечок між Росією та ЄС.

Після 18 років переговорів у серпні 2012 р. Росія приєдналася до СОТ. До цього приєднання торговельні конфлікти за участі Росії, багато з яких, як стверджують експерти, часто мали політичне підґрунтя, а не були викликані дійсними торговельними бар'єрами, вирішувалися головно на двосторонньому дипломатичному рівні[33].

На сьогодні Російська Федерація бере участь у двох суперечках у СОТ щодо енергетичних питань як позивач проти ЄС: *European Union — Cost Adjustment*

---

[31] Грузія була членом СНД у 1993–2009 рр. і вийшла з його складу після конфлікту в Південній Осетії.

[32] Marcia Don Harpaz, 'Sense and Sensibilities of China and WTO Dispute Settlement' (2010) 44 *Journal of World Trade*, Issue 6, p. 1168–69.

[33] Cristoph J. Schewe, «Russia in the WTO: The Bear on the Leash? Russia in International Trade Disputes and the Added Value of a WTO Membership», pp. 1190–91.

Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia (DS474); *European Union and its Member States — Certain Measures Relating to the Energy Sector* (DS476), а також є відповідачем у чотирьох суперечках, три з яких ініційовано ЄС: *Russian federation — Recycling Fee on Motor Vehicles* (DS462); *Russian Federation — Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union* (DS475); *Russian Federation — Anti-Dumping Duties on Light Commercial Vehicles from Germany and Italy* (DS 479). На відміну від України, Росія активно користується своїм правом брати участь у торговельних суперечках як третя сторона та зареєструвалася третьою стороною у 17 суперечках[34].

До того ж Російська Федерація затвердила *Правила взаємодії органів держаної влади з питань, пов'язаних із забезпеченням участі Російської Федерації у Світовій організації торгівлі*[35]*, якими були розмежовані функції та компетенція державних органів Російської Федерації у співробітництві з СОТ. Також 10 грудня 2013 р. Президент Росії видав Указ про створення Постійного представництва Російської Федерації при СОТ. Відповідно до Постанови Уряду Російської Федерації від 31 січня 2014 р. № 68 «Про затвердження діяльності Постійного представництва Російської Федерації при СОТ», гранична чисельність співробітників місії становить 32 особи.*

Висновки

Україні потрібно серйозно підходити до захисту своїх торговельних інтересів і прав, передбачених угодами СОТ, у стосунках з Російською Федерацією. По-перше, компетентним міністерствам і відомствам необхідно вчасно ідентифікувати обмежувальні торговельні заходи з боку Росії, проводити попередню оцінку їхньої відповідності нормам угод СОТ і вчасно доводити до відома відповідних комітетів СОТ.

По-друге, враховуючи політичну й економічну ситуацію в Україні, а також підтримку з боку Австралії шляхом запровадження санкцій до Росії й репутаційні наслідки ініціювання суперечки щодо простого пакування для України, було б доцільним припинити процедури проти Австралії в рамках механізму вирішення спорів СОТ і зосередити увагу й без того обмежені ресурси на вирішенні конфліктів з Росією. Враховуючи те, що претензії до Австралії пода-

[34] *EU — Seal Products* (Canada) (DS 400), *EU — Seal Products* (Norway) (DS 401), *China — GOES* (DS 414), *China — Rare Earths* (Unites States) (DS 431), *China — Rare Earths* (EU) (DS 432), *China — Rare Earths* (EU) (DS 433), *US — Countervailing Measures* (China) (DS 437), *Australia — Plain Packaging* (Dominican Republic) (DS 441), *US — Countervailing and Anti-Dumping Duties* (China) (DS 449), *China — HP-SSST* (Japan) (DS 454), *India — Solar Cells* (DS456) *Australia — Plain Packaging* (Cuba) (DS 458), *Australia — Plain Packaging* (Indonesia) (DS 467), *Ukraine — Passenger Cars* (DS 468), *EU — Measures on Atlanto-Scandian Herring* (DS 469), *US — Anti-Dumping Methodologies* (China) (DS 471), *EU — Anti-Dumping Measures on Biodiesel* (DS 473).

[35] Постанова Уряду Російської Федерації від 14 квітня 2014 р. № 288, [електронний ресурс], режим доступу: http://www.rg.ru/2014/04/21/vto-site-dok.html (перевірено 15.07.2014 р.)

ли ще чотири країни — члени СОТ, якщо невідповідність австралійських заходів нормам СОТ буде доведена, то ці заходи в будь-якому разі будуть скасовані або приведені у відповідність до норм СОТ. Отже, перевагами від цього на підставі режиму найбільшого сприяння (стаття I ГАТТ 1994) користуватимуться всі країни — члени СОТ, зокрема й Україна, навіть якщо зараз вона припинить процедури проти Австралії.

По-третє, Україні необхідно більш активно брати участь у вирішенні суперечок в СОТ як третя сторона для набуття досвіду для майбутніх суперечок за її участю. Для представництва інтересів України як третьої сторони було б доцільно залучити українських спеціалістів для напрацювання ними навичок використання механізму вирішення спорів СОТ. Наразі ж, наскільки відомо, представництво інтересів України у суперечках з Австралією та Японією здійснюється женевською юридичною фірмою без залучення вітчизняних фахівців.

Україна не використовувала повною мірою можливості членства в СОТ для набуття досвіду розгляду торговельних суперечок. Так, Україна скористалася своїм правом взяти участь як третя сторона в торговельних суперечках лише шість разів (чотири з шести — це тютюнові справи проти Австралії). Для порівняння: Росія, яка приєдналася до СОТ у серпні 2012 р. зарезервувала права третьої сторони вже в 17 справах, а наприклад, Китайський Тайбей, який виступав в справах СОТ позивачем усього три рази, а відповідачем — жодного, взяв участь як третя сторона у 81 суперечці. Отже, Україні було б доцільно визначити пріоритетні напрями торговельної політики й здобувати досвід насамперед у них, виступаючи третьою стороною у суперечках, а також ініціюючи спори там, де у держави існує реальний економічний інтерес. Наприклад, на сьогодні доцільно було б приєднатися третьою стороною до суперечки щодо енергетичних коригувань між Росією та ЄС (*European Union — Cost Adjustment Methodologies*), оскільки цілком імовірно, що Україна застосує аналогічні газові коригування в бік Росії в антидемпінговому розслідуванні щодо російської селітри[36]. Отже, існує вірогідність, що у майбутньому Росія може поскаржитися на Україну до СОТ із приводу газових коригувань. З огляду на це Україні слід брати участь у розв'язанні суперечок між ЄС, США та Росією, оскільки питання, що постають у цих суперечках опосередковано зачіпають й інтереси України.

[36] Ігор Гольченко: Антидемпінговий процес щодо російської селітри — це не війна, [електронний ресурс], режим доступу: http://bit.ly/1kGqWwW (перевірено 15.07.2014 р.).

Розділ 3

Агресія Російської Федерації проти України

Підрозділ 3.1.

◆

Агресія Російської Федерації проти України — витоки і міжнародно-правові кваліфікації

3.1.1. Доктрина Путіна та міжнародне право

Для того щоб адекватно зрозуміти причини агресивної поведінки Росії на міжнародній арені та її схильність до порушень міжнародного права, зокрема щодо України, необхідно зрозуміти ті концептуальні засади, на яких ґрунтується зовнішня політика путінського режиму, а також те, як бачить міжнародне право президент Росії Путін.

Одразу треба сказати, що зовнішньополітична доктрина Путіна у певному сенсі нагадує відому доктрину Брежнєва, яка полягала у тому, що країни «соціалістичного табору» мали обмежений суверенітет, а СРСР в ім'я «пролетарського інтернаціоналізму» міг вдертися на їхню територію, коли вважав, що соціалістичний устрій в цих країнах під загрозою. У певному сенсі доктрина Путіна є продовженням доктрини Брежнєва у нових геополітичних реаліях. Суть зовнішньополітичної доктрини Путіна полягає у відновленні радянської імперії, загибель якої він вважає «великою трагедією двадцятого століття». Звідси випливає кілька допоміжних засобів реалізації цієї стратегічної мети. Насамперед, йдеться про «захист російського та російськомовного населення» в сусідніх із Росією державах, точніше, про експансію Росії під приводом захисту російських меншин у сусідніх країнах, що дуже нагадує практику гітлерівської Німеччини. Іще одним інструментом реалізації цієї мети є створення так званих «заморожених конфліктів» на території сусідніх держав у вигляді сепаратистських рухів, що явно чи опосередковано підтримуються Росією (таких собі квазідержав), що допомагає Росії контролювати сусідні держави і перешкоджати їхньому намаганню інтегруватися в європейські структури і збудувати у себе демократичну правову державу.

За великим рахунком Путін не вважає, що Україна має право на власну державність, про що він свого часу відверто заявив у розмові з американським президентом Джорджем Бушем молодшим. Окрім того, він намагається відірвати від України частину її території і створити на цій території маріонеткову «Новоросію», яка нібито колись існувала і не була частиною України.

Цікаво те, що Путін та його оточення не визнають, що агресивні дії Росії проти України, так само як і окупація Росією частини території Грузії та Молдови, порушують міжнародне право. Навпаки, як заявив його прес-секретар Дмитро Пєсков, Путін вважає, що він «рятує міжнародне право, яке вмирає».

Чому так важливо зрозуміти, як саме президент Росії Путін бачить міжнародне право? Річ у тім, що у внутрішній системі російської влади, яка за своєю суттю є авторитарною, російський президент посідає ключове становище,

Мережко Олександр Олександрович — завідувач кафедри права Київського національного лінгвістичного університету, д.ю.н., професор.

особливо коли йдеться про ухвалення найважливіших зовнішньополітичних рішень. По суті, президент Путін знаходиться над іншими гілками російської влади і може ухвалювати найбільш принципові рішення одноосібно. Так, наприклад, як визнав Дмитро Пєсков, рішення про анексію Росією Криму було ухвалено Путіним одноосібно.

Слід пригадати, що в психологічній теорії права існує таке поняття, як «інтуїтивне право», тобто йдеться про суб'єктивний образ права, який існує у свідомості конкретної людини. У цьому плані ми можемо говорити про інтуїтивне право Путіна, у тому числі про його інтуїтивне міжнародне право, яке має колосальний вплив на зовнішньополітичний курс Росії, а також на сприйняття цього права російською доктриною міжнародного права. Річ у тім, що російська доктрина міжнародного права не є наукою як такою, оскільки її функція полягає не в тому, щоб об'єктивно і критично оцінювати дії російського керівництва на чолі з президентом, а в тому, щоб за будь-яку ціну виправдовувати ці дії, надавати їм видимість відповідності до міжнародного права. У сучасних умовах російського авторитаризму російські юристи-міжнародники мусять підлаштовуватися під те, як бачить міжнародне право Путін, а російська доктрина міжнародного права в цілому є не критичною, а суто апологетичною. Власне кажучи, тут вона наслідує найгірші традиції радянської доктрини міжнародного права, яка виправдовувала усі дії радянського уряду без винятку, включаючи інтервенції СРСР в Угорщину (1956), Чехословаччину (1968), Афганістан (1989), а також систематичні порушення прав людини всередині країни. Цікаво зазначити, що якщо американські юристи-міжнародники схильні до критики власного уряду і відверто критикували дії США на міжнародній арені, які не узгоджувалися з міжнародним правом, то серед російських-юристів міжнародників зараз немає таких, які б об'єктивно і критично поставилися до численних порушень міжнародного права з боку російського уряду. Власне кажучи, це є свідченням авторитарності путінського режиму, який не дозволяє жодної критики на свою адресу з боку російської доктрини міжнародного права. Усі незгодні з режимом Путіна оголошуються «націонал-зрадниками» і піддаються тиску.

У міжнародно-правовому плані доктрина Путіна передбачає можливість застосування сили в міжнародних відносинах, а також використання погроз застосування сили. Так, наприклад, президент Путін звернувся до Ради Федерації Росії з проханням надати дозвіл на використання сили на території України і отримав такий дозвіл у формі постанови Ради Федерації, незважаючи на те, що сам факт ухвалення такої постанови є прямим порушенням принципу незастосування сили чи погрози силою у міжнародних відносинах, який, зокрема, закріплений у Статуті ООН (ст. 2 (4)).

Іще одним аспектом доктрини Путіна є «захист російського і російськомовного населення». Як заявив Путні, Росія буде захищати і «етнічних росіян в Україні, і ту частину українського населення, народу, які відчувають свій не-

розривний не тільки етнічний, але й культурний, мовний зв'язок з Росією, відчувають себе частиною широкого російського світу»[1].

Ця теза Путіна викликає багато запитань, наприклад такі, як: чому Путін не говорить про захист етнічних росіян не тільки в Україні, але й в інших країнах світу, де вони живуть; якими засобами Путін буде захищати російське та російськомовне населення; чому Путін вважає, що росіяни та російськомовне населення України вимагає такого захисту з боку Росії без їхньої згоди.

Окрім того, поняття «російськомовне населення» а також «населення, що відчуває свій культурний, мовний зв'язок з Росією» є незрозумілими і дуже небезпечними. Річ у тім, що в дипломатичній практиці держави мають право надавати дипломатичний захист своїм громадянам закордоном, однак «захист» місцевих громадян може розглядатися як втручання у внутрішні справи і не відповідає основним принципам міжнародного права.

У рамках доктрини Путіна цікаво розглянути деякі з його основних аргументів, спрямованих на виправдання агресії проти України.

Так, в одному зі своїх виступів на питання журналістів, чому Росія не дотримується вимог Будапештського меморандуму 1994 року щодо гарантій територіальної цілісності України та її безпеки, Путін відповів, що Україна після «перевороту», нібито, перестала бути тією державою, якої була раніше, і що появилася нова держава, в стосунку до якої Росія може не виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання. Говорячи про «революцію» в Україні, він, зокрема, заявив таке: «А якщо це революція, що це означає? Мені тоді важко не погодитися з деякими нашими експертами, які вважають, що на цій території виникає нова держава. Так само, як було після краху Російської імперії, після революції 1917 року, виникає нова держава. А з цією державою і по відношенню до цієї держави ми жодних обов'язкових документів не підписували»[2].

Ця теза Путіна є досить цікавою, оскільки дає нам можливість побачити, як саме Путін розуміє міжнародне право. Можна сказати, що це твердження Путіна базується на тезі радянської школи права. Та вважала, що після жовтневої більшовицької революції 1917 року замість російської імперії постала нова держава, новий суб'єкт міжнародного права — радянська Росія. Однак після 1991 року в російській доктрині міжнародного права від цієї тези відмовилися і російські автори стали підкреслювати континуїтет (continuity) сучасної Росії в стосунку до СРСР та Російської дореволюційної імперії. Іншими словами, незважаючи на внутрішні політичні зміни, Росія продовжувала бути тією самою державою, а її ідентичність у міжнародному праві збереглася.

---

[1] Путин намерен продолжить поддержку «русского мира» в Украине (http://zn.ua/POLITICS/putin-nameren-prodolzhit-podderzhku-russkogo-mira-v-ukraine-147761_.html).

[2] Президент Владимир Путин дал в Ново-Огарево пресс-конференцию, ответив на вопросы журналистов о ситуации на Украине (http://www.mk.ru/politics/article/2014/03/04/993618-putin-i-ukraina-presskonferentsiya-polnyiy-tekst.html).

Цікаво, що російський МЗС, дещо пізніше після цієї заяви Путіна, пояснюючи факт недотримання Росією своїх обов'язків стосовно України згідно Будапештського меморандуму, фактично відмовився від цього аргументу Путіна.

Слід нагадати, що в міжнародному праві, зокрема у міжнародному звичаєвому праві, зміна конституційного порядку, навіть така фундаментальна зміна, як революція, не торкається ідентичності держави. Тар'я Ланґстром (Tarja Langstrom) пише з цього приводу: «Внутрішні політичні зміни не мають наслідків для міжнародного права. Якщо б революційні уряди мали право на нову ідентичність і право відмовлятися від своїх зобов'язань, тоді б це підірвало стабільність міжнародного правового порядку. Спроби революційних урядів відмовитися від зобов'язань старого режиму не повинні прийматися. Наприклад, після Жовтневої революції в Росії уряд більшовиків намагався встановити, що революція призвела до зникнення Російської Імперії і, як наслідок, що радянський уряд не був відповідальний за борги імперського уряду»[3].

Російські юристи-міжнародники слідом за Путіним полюбляли також посилатися на «нелегітимність» нового українського уряду, який сформувався після втечі президента України Віктора Януковича до Росії. Практично це був один із найулюбленіших аргументів і російської пропаганди, і російської доктрини міжнародного права, яка стала важливим елементом пропагандистської машини Путіна.

Разом із тим, попри поширене використання тези, що новий уряд України не є легітимним, а єдиним легітимним органом влади є тільки президент Янукович, ця теза не відповідала дійсності і не відповідала також дипломатичній практиці Росії.

По-перше, Росія офіційно не розірвала дипломатичні відносини з Україною, тобто фактично продовжувала визнавати Україну як державу і продовжувала контакти з новим українським урядом.

По-друге, навіть якщо б Росія не визнавала новий уряд України, то це не знімало з Росії обов'язку дотримуватися основних принципів міжнародного права в стосунку до України, а також своїх договірних зобов'язань.

По-третє, в Україні юридично не відбулась революція чи переворот, оскільки продовжувала діяти Конституція, продовжував функціонувати парламент, Конституційний суд, вся судова система та всі інші органи державної влади. Єдина зміна, яка відбулась в лютому 2014 року, це була втеча президента України до Росії, що суттєво не вплинуло на функціонування усіх інших органів державної влади. Причому Віктор Янукович, коли він звернувся до уряду Росії з проханням вжити силу на території України, тим самим явно порушив свою президентську присягу, Конституцію України, а також вчинив акт державної зради згідно кримінального права України.

---

[3] Langstrom T. Transformation in Russia and International Law. — Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003. — P. 188–189.

Деякі аргументи були представлені Путіним в його зверненні до Федерального Зібрання про возз'єднання з Кримом[4]. Розглянемо ці аргументи.

Так, у своєму зверненні Путін поставив риторичне питання: «Заявляючи про свою незалежність, Верховна Рада Криму послалася на Статут Організації Об'єднаних Націй, в якому говориться про право нації на самовизначення. До речі, і сама Україна, я хочу про це нагадати, заявляючи про вихід з СРСР, зробила те саме, майже текстуально те саме. На Україні скористалися цим правом, а кримчанам у ньому відмовляють. Чому?»[5].

Відповідаючи на це риторичне питання Путіна можна сказати таке.

По-перше, Україна мала право вийти з СРСР, оскільки згідно Конституції СРСР і Конституції УРСР мала право на вихід і була державою, суб'єктом міжнародного права; тоді як Крим є частиною території України і ніколи, ані за правом СРСР, ані за міжнародним правом, не мав права на відокремлення (тобто сецесію).

По-друге, право на самовизначення народів і націй не означає право на сецесію (тобто на відокремлення від існуючої держави), оскільки таке право не передбачено ані в Статуті ООН, ані в праві держав світу. Навпаки, національні правові системи, зокрема і російська, забороняють сецесію і передбачають кримінальне покарання за спроби сецесії.

По-третє, Україна ще за часів СРСР була членом ООН, тобто розглядалась як суверенна держава, і, виходячи з цього, мала повне право створювати міждержавні об'єднання і виходити з них.

По-четверте, населення Криму не є якимось окремим «народом» чи «нацією», а відтак не має права на самовизначення навіть у сенсі внутрішнього самовизначення у рамках існуючої держави. Насправді населення Криму складається з представників різних національностей, які мають не колективні права, а індивідуальні права.

Путін також послався на «косовський прецедент»[6]. При цьому він послався на консультативний висновок Міжнародного Суду ООН від 22 липня 2010 року стосовно оголошення незалежності Косово. Він чомусь назвав цей консультативний висновок «рішення», що не є правдою і має суттєве юридичне значення, оскільки консультативний висновок (advisory opinion) Міжнародного Суду ООН не є юридично обов'язковим, тоді як рішення цього Суду є обов'язковим (причому тільки для сторін спору).

Нагадаймо, що в цьому консультативному висновку Міжнародний Суд ООН заявив про те, що загальне міжнародне право не містить якоїсь заборони на оголошення незалежності. Коментуючи це, Путін чомусь заявив, що тут «все, як говориться, цілком ясно». Однак насправді Міжнародний Суд

---

[4] Обращение Владимира Путина к Федеральному Собранию о воссоединении с Крымом (http://www.km.ru/print/734940).

[5] Там само.

[6] Там само.

ООН відмовився розглядати ключове питання про правомірність сецесії в міжнародному праві, а його теза про те, що міжнародне право не містить заборони оголошення незалежності означає тільки те, що воно не регулює це питання, яке є скоріше питанням внутрішнього, національного права. У будь-якому разі даний консультативний висновок Міжнародного Суду не є нормою міжнародного права.

Таким чином, Путін представив неправдиву інтерпретацію консультативного висновку Міжнародного Суду ООН. До того ж, Косово не було анексовано якоюсь державою, на відміну від Криму.

Виправдовуючи агресію Росії проти України і захоплення Криму, Путін також заявив про те, що дії Росії не можна назвати агресією, оскільки при цьому не відбулося кровопролиття, тобто українська армія не чинила збройного опору. Так, він сказав: «Нам кажуть про якусь російську інтервенцію в Криму, про агресію. Дивно про це чути. Щось не пригадую з історії жодного випадку, щоб інтервенція проходила без єдиного, жодного пострілу і без людських жертв»[7].

Однак насправді це не є переконливим аргументом, оскільки той факт, що жертва агресії не здатна чинити опір агресору, не перетворює міжнародний злочин (тобто акт агресії) на правомірне явище. Окрім того, під час агресії Росії проти України в Криму жертви, на жаль, все-таки були.

Тут цікаво також пригадати ту тактику, яку вибрав Путін для здійснення окупації Криму, про що він відверто розповів журналістам в одному зі своїх інтерв'ю. Йдеться про використання російською армією живих щитів з жінок та дітей, за якими знаходилися російські військовослужбовці. Так, на питання журналіста щодо того, чи непокоїть Путіна те, що Росія буде воювати проти українського народу, Путін досить нервово і цинічно відповів: «Послухайте уважно. Я хочу, щоб Ви однозначно мене розуміли, якщо ми ухвалимо таке рішення — тільки для захисту українських громадян. І нехай спробує хтось з числа військовослужбовців стріляти у своїх людей, за якими ми будемо стояти позаду, не спереду, а позаду. Нехай вони спробують стріляти у жінок і дітей! І я подивлюсь на тих, хто віддасть такий наказ на Україні»[8].

Саме так діяли російські війська, коли штурмували українські військові частини в Криму. Зрозуміло, що за таких обставин українські війська не могли чинити ефективний збройний опір російським окупантам, щоб не наражати на небезпеку життя цивільних осіб.

У своєму зверненні до Федерального Зібрання Путін звинуватив західні країни на чолі зі США у тому, що вони нібито у своїй практичній політиці керуються не міжнародним правом, а правом сильнішого. Як заявив Путін: «Щоб надати агресії видимість законності, вибивають необхідні резолюції з

---

[7] Там само.

[8] Президент Владимир Путин дал в Ново-Огарево пресс-конференцию, ответив на вопросы журналистов о ситуации на Украине (http://www.mk.ru/politics/article/2014/03/04/993618-putin-i-ukraina-presskonferentsiya-polnyiy-tekst.html).

міжнародних організацій, а якщо з якихось причин це не виходить, зовсім ігнорують і Раду Безпеки ООН, і ООН в цілому»[9].

З цього приводу можна зазначити таке. По-перше, якщо хтось у світі навіть і порушує міжнародне право це, однак, не дає жодних підстав Росії порушувати міжнародне право щодо України. По-друге, якщо б Росія дійсно мала якісь претензії до України, то могла б звернутись до Ради Безпеки ООН, постійним членом якої вона себе вважає. По-третє, такий орган ООН, як Генеральна Асамблея, у своїй резолюції щодо України чітко висловилась на підтримку територіальної цілісності України, і Росія, яка нібито шанує ООН, повинна була б з повагою поставитися до цієї резолюції, а також до Статуту ООН, який стоїть на захисті територіальної цілісності та політичної незалежності усіх держав-членів.

Путін також у своїх виступах практично зігнорував міжнародно-правові зобов'язання Росії стосовно гарантій територіальної цілісності України, які випливають з низки міжнародних договорів , укладених між Росією та Україною.

Симптоматично, що Путін у своїй версії подій, пов'язаних з анексією Росією Криму, не зупинився навіть перед брехнею, заявивши на початку в одному з інтерв'ю про те, що на території Криму нібито не має російських військовослужбовців, а потім відкрито визнав, що російські військовослужбовці «допомагали» проводити антиконституційний референдум на території Криму. З цього приводу прес-секретар Путіна Дмитро Пєсков був змушений навіть викручуватися, непереконливо заявивши, що нібито російські військовослужбовці з'явилися за десять днів до проведення референдуму. Однак сам факт того, що Росія та її військові втручалися у справи України і брали участь в організації та проведенні антиконституційного референдуму вже є кричущим порушенням міжнародного права, зокрема такого його основного принципу, як принцип невтручання у внутрішні справи держави.

Путін також збрехав під час прес-конференції 4 березня 2014 року, коли на питання журналіста, чи розглядається варіант приєднання Криму до Росії, відповів: «Ні, не розглядається. І я взагалі вважаю, що тільки громадяни, що мешкають на тій чи іншій території, в умовах свободи волевиявлення, в умовах безпеки можуть і повинні визначати своє майбутнє»[10].

Виходячи з цього, було б логічно зробити висновок, що Путін мав би надати право вийти з Росії чеченському, дагестанському та іншім народам Росії, які прагнуть відокремитися від Росії, однак замість цього російський уряд збройною силою придушив спроби чеченського народу жити у власній державі, не-

[9] Обращение Владимира Путина к Федеральному Собранию о воссоединении с Крымом (http://www.km.ru/print/734940).

[10] Президент Владимир Путин дал в Ново-Огарево пресс-конференцию, ответив на вопросы журналистов о ситуации на Украине (http://www.mk.ru/politics/article/2014/03/04/993618-putin-i-ukraina-presskonferentsiya-polnyiy-tekst.html).

зважаючи на визнання Росією чеченської державності та укладення з Чечнею відповідних міжнародних договорів.

Під час своєї прес-конференції в Ново-Огарьово Путін, критикуючи західні країни за те, що нібито вони не дотримуються міжнародного права, заявив: «Ми виходимо з іншого, ми виходимо саме з того, що ми діємо тільки легітимно. І я сам завжди виступав за дотримання норм міжнародного права. Ще хочу підкреслити: ми вважаємо, що якщо ми навіть ухвалимо рішення, якщо я ухвалю рішення про застосування збройних сил, то воно буде легітимним, таким що повністю відповідає і загальним нормам міжнародного права, оскільки у нас є звернення легітимного президента, і таким, що відповідає нашим зобов'язанням, в даному випадку таким, що збігається з нашими інтересами щодо захисту тих людей, яких ми вважаємо близько з нами пов'язаними як історично, так і в сенсі загальної культури, пов'язаними тісно в економічному плані. Це відповідає нашим національним інтересам — захистити цих людей. І це гуманітарна місія»[11].

Хоча Путін, говорячи про «захист» російського та російськомовного населення за кордоном і не вживає терміну «гуманітарна інтервенція» або порівняно нового терміну «відповідальність за захист» (responsibility to protect), насправді йдеться про аргумент, на якому базуються згадані концепції, згідно з яким для захисту прав людини в обхід Ради Безпеки ООН нібито можна застосувати силу проти держави, яку звинувачують в порушенні прав людини.

Однак така теорія Путіна кричуще суперечить не тільки міжнародному праву, але й також російській доктрині міжнародного права. Так, наприклад, російський юрист-міжнародник декан факультету міжнародного права Дипломатичної Академії Росії О.О. Мойсеєв у своїй статті «Карт-Бланш. Рішенням Ради Безпеки ООН немає альтернативи. «Гуманітарна інтервенція» підриває верховенство права» («Независимая газета» 5 вересня 2013 року) цілком слушно писав: «… міжнародне право встановлює норму, згідно з якою застосування збройної сили можливо лише з метою самооборони у разі збройного нападу, а також якщо міжнародне співтовариство, а не окрема держава або група держав, встановлять факти загрози миру, грубих і масових порушень прав людини або акту агресії. Саме ООН представляє міжнародне співтовариство, в рамках якого саме РБ ООН уповноважена встановлювати факти злочинів і ухвалювати рішення щодо можливості застосування сили»[12].

Різко критикуючи концепцію гуманітарної інтервенції, згідно з якою «застосування сили без санкції РБ ООН нібито можливе у разі, якщо одна держава або група держав вирішать, що в іншій державі відбуваються грубі та/або масові порушення прав людини, які ставлять під загрозу міжнародний мир

---

[11] Там само.

[12] Моисеев А.А. Карт-Бланш. Решениям Совета Безопасности ООН нет альтернативы. «Гуманитарная интервенция» подрывает верховенство права (http://www.ng.ru/world/2013–09–05/3_kartblansh.html).

та безпеку» Мойсеєв пише: «Концепція вже довела світовому співтовариству свою юридичну неспроможність. Міжнародне співтовариство до нашого часу переживає наслідки безвідповідальних «гуманітарних інтервенцій», які лише погіршили внутрішньодержавні конфлікти, дозволивши квітнути тероризму і екстремізму, викликавши нові хвилі насильства і роблячи дедалі уразливішим цивільне населення»[13].

Аналогічним чином Мойсеєв рішуче відкидає нову концепцію «відповідальність за захист» (responsibility to protect), зауважуючи при цьому, що такої норми в міжнародному праві (як конвенційної чи звичаєвої норми) просто не існує. Таким чином, російська доктрина міжнародного права до моменту анексії Криму Росією завжди наполягала на тому, що будь-яке використання сили в міжнародних відносинах, у тому числі під приводом захисту прав людини, можливе лише тоді, коли існує відповідна резолюція Ради Безпеки ООН.

Зазначимо, що у Концепції зовнішньої політики Російської Федерації, затвердженої президентом Путіним 12 лютого 2013 року, у розділі «Верховенство права у міжнародних відносинах» також робиться акцент на неприпустимості одностороннього тлумачення основних принципів міжнародного права та неприпустимості використання сили під приводом захисту прав людини: «Для міжнародного миру та правопорядку особливо небезпечно здійснюване на догоду політичній кон'юнктурі та інтересам окремих держав свавільне тлумачення найважливіших міжнародно-правових норм та принципів, таких як: незастосування сили або погрози силою, мирне розв'язання міжнародних суперечок, повага до суверенітету держав та їхньої територіальної цілісності, право народів на самовизначення. Небезпечні також спроби представити порушення міжнародного права як його «творче» застосування. Неприпустимо, щоб під приводом реалізації концепції «відповідальність за захист» здійснювалися військові інтервенції та інші форми стороннього втручання, що підривають основи міжнародного права, що ґрунтуються на принципі суверенної рівності держав».

Ці слова Концепції зовнішньої політики повною мірою стосуються неправомірних дій Росії проти України.

У своєму виступі від 18 березня 2014 року Путін заявив, що після розпаду СРСР російський народ виявився найбільш розділеним народом світу. Така теза Путіна дуже нагадує нацистську тезу про німців як розділений народ, що у свій час призвело до практики насильницького захоплення Німеччиною тих територій іноземних держав, де проживала німецька меншість. Власне кажучи, окупація Росією Криму також нагадує нацистську зовнішньополітичну практику анексій іноземних території під приводом захисту німецьких меншин.

Зазначимо, що доктрина Путіна має вибірковий характер, якщо йдеться про основні принципи міжнародного права. Так, наприклад, коли це вигідно

[13] Там само.

путінському режиму, він на перший план висуває принцип територіальної цілісності проти принципу самовизначення народів (наприклад, під час першої та другої чеченської війн в Росії); і, навпаки, для виправдання окупації Криму Путін та його прибічники посилалися на право народів на самовизначення, ігноруючи при цьому принцип територіальної цілісності та принцип невтручання у внутрішні справи.

Говорячи в цілому про доктрину Путіна, можна сказати, що її суть полягає у тому, що режим Путіна намагається своїм протиправним агресивним діям надати вигляд відповідності міжнародному праву.

Коротко кажучи, в сучасній Росії міжнародним правом вважається те, що вважає таким президент Путін. Цілком зрозуміло, що такий підхід до міжнародного права становить реальну загрозу для всієї системи міжнародного права, міжнародної безпеки та миру.

3.1.2. Агресія Росії проти України — не тільки зухвалий виклик світовій спільноті

Вступ (Чи оригінальні лідери Росії?)

Питання взаємодії держави зі світовою спільнотою, якщо виходити з історії цивілізацій, нові, і не буде перебільшенням сказати — не вивчені. Вже в першу світову війну держави задіяли солдат практично з усіх континентів. Але на міждержавному рівні її початок, якби Японія не оголосила війни 23 серпня 1914 р. Німеччині і Австро-Угорщині, можна було б вважати за регіональний, європейський конфлікт. Проте, держави вже в цей період були в такій політико-економічній взаємозалежності, що виявилися неспроможними утримати війну в регіональних рамках, хоч тривало таке утримання майже три роки. Оголошення війни центральним державам США, Кубою, Сіамом, Ліберією, Китаєм, Бразилією та іншими державами неєвропейського континенту показало, що більше не існує автономних, суто європейських інтересів. Почали проявлятися контури світової спільноти (достатньо чітко на міждержавному рівні, на міжособистісному рівні, на рівні соціальних груп і об'єднань, політичних партій і інтернаціональних міжнародних формувань вони вже себе проявили і в XIX ст.), для якої виявилися вузькими регіональні міжнародно-правові оазиси.

Втім, така спільнота лише формувалася переважно в секторі політичних взаємин і була вразлива від впливу розвинутих держав. Економічні стосунки хоч і давали про себе знати, але продовжували грати вирішальну роль на національному рівні.

Друга світова війна показала, що дві-три держави, навіть із наймогутнішими військами та зброєю, вже не можуть вирішувати долю інших, тим більше лише на міждержавному рівні. І хоч в цей період основними суб'єктами світової спільноти залишалися держави, за своїм характером воно вже перестало бути суто міждержавним, а самі держави все більше ставали залежними від своїх громадянських суспільств. Міжнародні плани держави могли бути провалені, якщо їх не підтримало суспільство, і успішно здійснені в разі такої підтримки.

Колоніальні дивізії Лівії, які не поділяли інтересів Італії, були розбиті вже на початку світової війни, і вже ніколи не грали в ній помітної ролі. Натомість семимільйонний народ Австралії мобілізував майже мільйонні озброєні формування для захисту власної свободи і незалежності, ще й допоміг сусіднім народам (Голландської Індії, Малайзії, Нової Гвінеї, Сінгапуру, Філіппін) в досягненні й захисті їхньої незалежності.

Буткевич Володимир Григорович — суддя Європейського суду з прав людини у відставці, д. ю. н., проф.

Держави, які розпочали цю війну, мріяли перерозподілити сфери впливу: одні в Європі, Японія — в регіоні тихоокеанського басейну і зовсім не обтяжувалися зобов'язаннями з координації своїх дій в цих регіонах. Але їхні плани виявилися такими, що зачіпали інтереси всієї світової спільноти, виходили за межі міждержавної сфери. Саме тому країні Вісі в своєму протиборстві агресорам досить швидко поєднали Європу і Тихоокеанський басейн, як два центри розвитку деструктивних для світової спільноти процесів. Жорстка, «залізна» дисципліна багатомільйонних армій Німеччини, Японії, Італії нічого не змогли вдіяти проти народного поривання знищити агресора. Як і держави-переможниці не могли, та й боячись народного гніву, не хотіли зволікати з трибуналами над основними злочинцями. Навіть спроби продовжувати пошук відповідних норм міжнародного права для покарання злочинців були дуже швидко припинені на вимогу саме народів, а не держав і досить оперативно підготовлені міжнародно-правові документи — правова основа для роботи Нюрнберзького та Токійського трибуналів.

Друга світова війна і, особливо, перші роки після її завершення показали, що світова спільнота припинила бути суто міждержавним об'єднанням (хоч формування і діяльність ООН підтверджували, що без міждержавного інституційного механізму не вирішити його проблем) і охоплює сфери міжособистісні, неурядових організацій, політичних партій, національних громадянських суспільств, сферу політики, економіки, релігії, моралі та ін. Після Другої світової війни скінчилося домінування вузькодержавного інтересу і вже гуманітарні, економічні та інші потреби кожного із суспільств диктують державам програми дій на перспективу, в поєднанні із урахуванням таких же потреб й інтересів інших національних спільнот на міжнародній арені.

Друга світова війна показала в політичній сфері, а її наслідки проявили в економічній і гуманітарній сфері, що «мій інтерес», «моя потреба» («моєї держави, мого народу, моєї країни») має мислитись крізь призму основного імперативу — потреби і інтереси світової спільноти. В різних сферах міжнародних відносин вони формувалися різними темпами. І якщо сьогодні такий тип мислення в інформаційній сфері майже сформований (свідченням чому можна вважати той же Інтернет), в сфері економічній формується прискореними темпами, то скажімо в сфері політичній, в реформуванні міждержавних інституційних механізмів, його становлення так і залишилось на рівні середини XX століття, а в деяких аспектах навіть відкинуто назад. Спроба Росії розвалити ялтинські і гельсінські домовленості — яскравий тому приклад.

Зупинити цей процес деградації можна лише з урахуванням інтересів усієї світової спільноти. Але тут всупереч її загальним інтересам держави нерідко тримаються за власні, досить часто егоїстичні, спрямовані на задоволення потреб навіть не всього народу, а окремих його еліт. Неймовірну загрозу для світової спільноти несуть егоїстичні інтереси держав, які покликані більше за інших (як постійні члени Ради Безпеки ООН) приділяти уваги зміцненню міжнародного миру і безпеки.

Егоїстичні інтереси таких окремих держав можуть на певний період змінити весь вектор потреб та інтересів світової спільноти, змусити сфокусуватися на цій державі й навіть узалежнити розв'язання спільних проблем від з'ясування стосунків з нею. За подібних обставин не варто очікувати, що така держава добровільно відмовиться від здійснення запланованого чи погодиться прийняти правила гри світової спільноти. На це слід особливо розраховувати в ситуації з Росією. Адже вона навіть сутність світової спільноти розуміє інакше від усталеного. Інакше на офіційному і неофіційному (науковому, громадському і т.д.) рівнях. На офіційному рівні під «світовою спільнотою» завжди розуміли систему ООН, в якій Росія (раніше Радянський Союз) може заблокувати будь-яке невигідне їй рішення. Все, що не підпадає під сферу дії ООН, не може мати відношення до «світової спільноти». Радянські науковці вперше звернули увагу на «світову спільноту» в кінці XX століття.

На жаль, цей інтерес проявився скоріше як реакція на дослідження західних фахівців, які було оцінено як «схоластичні»[1], нездатні виділити і дослідити реальні цінності сучасних міжнародних відносин. Підсумком таких «досліджень» було визнання справедливості офіційної радянської доктрини, що міжнародна спільнота є об'єднанням держав в рамках ООН. Отже все звелося до ленінської тези: «Мы живем не только в государстве, но и в системе государств»[2]. Оскільки міжнародна спільнота в такій інтерпретації — це система держав в рамках ООН, то і всі проблеми її мають вирішуватись в рамках ООН з повагою всіх цінностей, які сповідує держава.

Формально ця загальна теза може звестися до того, що один постійний член Ради Безпеки ООН може заблокувати вирішення будь-якого питання в ООН, якщо його цінності не такі, як у решти. Отже, щоб вийти з такої патової ситуації, слід з'ясувати, що ж вважає головним для життєдіяльності держави відповідний член ООН і чи можливі компроміси з ним у захисті відповідних цінностей.

Офіційно для Росії головними компонентами і цінностями держави були: територія, населення, влада. Світова спільнота, хай навіть у тому розумінні, яке готова прийняти Росія, додає ще один компонент (далеко не останній) — міжнародно-правові зобов'язання, без яких її існування стає проблематичним. Але навіть якби Росія на це погодилася , то виявилося б, що сьогодні вона принципово інакше дивиться на роль всіх таких компонентів. Для світової спільноти головне — добробут населення, територія — межа, в рамках якої держава відповідає за забезпечення такого добробуту, влада — засоби його забезпечення, міжнародно-правові зобов'язання — міра відповідальності перед своїм населенням і світовою спільнотою. Для Росії ж територія — це сфера по-

---

[1] Див.: Тункин Г.И. Право и сила в международной системе. — М.: Международные отношения, 1983. — С. 12.

[2] Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 38, С. 139.

ширення її нічим не обмежуваної влади, населення — засіб зміцнення такої влади, влада — практично необмежені повноваження певної особи, міжнародно-правові зобов'язання — певні вимушені поступки, на які вона погодилася з розумінням того, що може від них відійти, як тільки поставить ситуацію собі на службу. Щоб зрозуміти, чому Росія діє так, а не інакше, слід подивитися, як впродовж історії вона надавала значення території, населенню, владі однієї особи (не має значення хто вона: цар, диктатор, генеральний секретар чи президент) і як ставилася до своїх міжнародних зобов'язань.

Спроби знехтувати усталеними демократичними міжнародними принципами і нормами — явище не нове. Такі спроби сягають невивчених глибин додержавного періоду. За останні століття вони стали хіба що агресивнішими, безвідповідальними навіть щодо власної долі, авантюристичнішими, тобто такими, що ставлять людство на межу виживання. Саме вони привели до двох світових воєн, до десятків воєн двадцятого і нинішнього століття. В їхній основі до болю знайоме хворобливе бажання окремих осіб (саме осіб, а не народів) «розсунути ряди на Олімпі держав» і очолити його, а якщо вдасться, то усунути всіх звідти і стати «неподільним володарем».

Питання моралі й права подібних авантюристів ніколи не зупиняли, хоч про відповідальність за їх порушення вони знали чи принаймні повинні були знати. Адже, крім хіба що Гітлера, всі ініціатори, охочі підсмажити людство на запаленому ними вогні, за фахом юристи і все ж таки мали змогу знайомитися з міжнародним правом (хоча б початково). Але це їх не зупиняло. Щоправда, якщо О. Бісмарк (очевидно, кумир для В. Путіна, бо ж здійснив план об'єднання Німеччини, а останній мріє про «велику Росію»), який вивчав міжнародне право в університеті Георга Августа в Геттінгені, відповідальності на себе не покладав і говорив: «Я дію, і цілком впевнений, що потім я завжди знайду професора міжнародного права, щоб виправдати ці дії»[3]; то для президента Росії такі професори вже не потрібні. Він дивиться на справу цинічніше: «Ми праві, і навіть з урахуванням норм міжнародного права ніхто не переконає нас в протилежному».[4]

Отже, в словах очільника Росії про російську агресію не лише ігнорування норм міжнародного права, а й відверте небажання слухати, що вони порушені й чому. Тут важко сказати, чого в такій позиції більше: незнання історії розплат народів за подібні авантюри їхніх лідерів; переконання в тому, що міжнародного права немає і годі на нього посилатися (слід сказати, що в радянський період, а В.Путін учився на початку 70-х років минулого століття на юридичному факультеті Ленінградського університету, навіть знані науковці висловлювались скептично про міжнародне право і вважали, що ця політика здебільшо-

[3] Теория государства и права. — М.: Юриздат НКЮ СССР, 1940. — С. 301.

[4] Путин об Украине: Мы правы, каким бы ни было международное право [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: http://news.liga.net/news/politics/1862609-putin_ob_ukraine_my_pravy_chtoby_ni_govorilo_mezhdunarodnoe_pravo.htm.

го потрібна державі для зовнішньополітичного вжитку) і що лише сила — вирішальний фактор у міжнародних відносинах і тут діє «право» сильнішого; чи, попри диплом юриста, банальний брак правової культури, елементарного розуміння норм моралі. Інакше не могла б особа, яка очолює державу — постійного члена Ради Безпеки ООН, робити ставку на кримінальні елементи, збанкрутілих власників раніше відібраних силою фірм і підприємств; не позбавлена здорового глузду людина не могла закидати на територію сусідньої держави, народ якої десятиліттями називали братським (тепер уже зрозуміло, що лицемірно) сучасну військову техніку та необтяжені нормами моралі терористичні формування і, як злодій уночі, масово вивозити на свою територію тіла своїх громадян, які поклали життя за ефемерні плани свого президента.

Добро чиниться кожний раз по-своєму, зло завжди мало власні протоптані стежки. Під час виступу В. Путіна в Державній думі Росії після окупації Криму складалося враження, що ініціатори цього дійства скористалися сценарієм виступу А. Гітлера в рейхстазі після аншлюсу (анексії) Австрії. Втім цим виступам також передували схожі дії: бажання втягнути в митний союз і різке несприйняття цього країнами-членами, у першому випадку Ліги Націй, у другому — ООН; безпідставне звинувачення сусідньої країни в порушенні нею прав громадян, тоді Німеччиною, тепер — Росією; проведення «всенародного опитування», тоді плебісциту, нині — референдуму; висловлювання значної більшості населення за приєднання до сусідньої держави: в Австрії — 99 %, в Криму — 86 % (і байдуже, що голосувала лише третина виборців (переважно військовики)) тощо.

Навіть самі виступи лідерів держав відбувалися ніби одночасно і в спільній залі: ті ж самі періодичні бурхливі аплодисменти, ті ж самі регулярні схоплення з місць на схвалення дій лідера, той самий екзальтований галас у залі. Відрізнялись хіба що тим, що у першому випадку кричали «зігль хайль!» і виставляли руку вперед, а в другому — «слава!» і стоячи аплодували.

Очевидно, що є лідери, які не можуть усвідомити уроків історії і які постійно марять лаврами Олександра Македонського, дарма що живуть в інший час, за інших обставин і, на жаль, не наділені його інтелектом. Втім кому лаври великого полководця, а світовій спільноті сьогодні слід шукати вихід із ситуації, в яку його втягнув черговий полковник (крім А. Гітлера — єфрейтора, більшість лідерів, особливо африканських, чомусь розпочинали свої авантюри з цієї посади). Знову-таки, міжнародне право, навіть в умовах, коли його цинічно зневажають, знає лише один напрям — мирне розв'язання міжнародних спорів, яким передують переговори.

Для їхнього успіху слід знати достеменно: чого хоче агресор, хто він є (в плані історії формування культури, традицій, звичаїв його народу), які цінності він сповідує, в який спосіб можна змусити його ввійти в міжнародне правове поле, якими засобами і методами він бореться з прихильниками усталеного міжнародного правопорядку тощо. У разі агресивних дій Росії, на перший

погляд, ніби виділяються до примітивного прості дії: грубе застосування сили, масовий підкуп морально розкладених, жадібних до наживи громадян противника, інформаційний шабаш, тотальна дезінформація, волюнтаристичні рішення з метою якомога більше нашкодити світовій спільноті, вперте і нічим не підкріплене бажання очолити ейфорійно уявлений монополярний світ тощо. Та й критерії, якими керуються державні політики Росії в досягненні цих прагнень, не менш прості: Росія, постійно підкреслюють вони, — найбільша держава за територією (на те, що острівна Японія в кілька разів багатша не зважають), Росія має найбільші запаси нафти і газу (коли В. Путін з захватом повідомляв про нові поклади в Арктиці, то зовсім не переймався довкіллям, як і не міг він допустити, що з відкриттям нових енергетичних джерел нафта і газ можуть мати таке ж значення як-от має торф чи вугілля сьогодні, хоч колись були чи не основним енергетичним джерелом), російська армія щонайкраще оснащена зброєю, зокрема і ядерною (застосувати її сьогодні не проблема для багатьох політиків Росії), Росія і сьогодні серед найчисленніших країн світу. Всі чи майже всі інші показники могутності демократичної держави російських лідерів ніколи не цікавили, і вони на них дивилися скептично.

Отже, коли покладати надію на переговори і мирне врегулювання проблем, а це єдиний шлях відновлення міжнародного правопорядку, який з таким трудом світова спільнота налагоджувала майже півстоліття і який поставлено під загрозу тотальної руйнації через капризи, як тепер виявляється незрілого політика і суспільства, що скоріше залякано підтримує його, то слід мати чітку відповідь на питання: з ким мають вестися переговори, які цінності важливі для агресора, що він сповідує і чого прагне. Очевидно, що логічна пастка в якій перебувають деякі західні державні діячі (як-от, що Путін (Росія) на нову війну не зважаться), сьогодні має бути переосмислена. Тут слід виходити з того, що з покоління в покоління в Росії підтримувався мілітаристський дух. Ще з дитячого садочка кожного виховували у войовничому дусі. Мілітаристська концепція виховання зводилася до таких основних постулатів. Навколо Росії самі вороги, вони мріють загарбати її територію і поневолити її народ. Щоб ворог не пройшов на твою землю, його слід розбити на його території і т.д. і т.п. Але за цим усім ховалася теза, що рівних російській нації немає і шкода, що це доводиться постійно доказувати своїм сусідам і не тільки. До речі, не завжди належним чином шанували і власні народи Росії. Тут російські правителі були непоступливі: народ має шанувати і слухатись своїх лідерів.

Готуючись до важкого довготривалого переговорного процесу з Росією, слід передовсім подолати власні помилки і хибні погляди щодо неї. Помилка перша — це переконаність у тому, що після Другої світової війни Росія вже більше не захоче встрявати в нову війну і не тільки світову чи регіональну, а й локальну. Віками російські лідери привчали своє населення до терпеливості, покори, а коли появлялися бунтівники, як-от Разін, Пугачов чи лідери білогвардійського руху, противники колективізації чи організатори різних рухів

опору (а їх було десятки: «грузинська», «татарська» справи, численні справи під загальним гаслом боротьби з українськими буржуазними націоналістами та ін.) аж до західноукраїнських повстанців середини минулого століття, то в дію запускалися відверто людожерські методи знищення опонентів, супротивників чи просто тих, хто думав інакше. Масові розстріли, катування у в'язницях, голодомори, винищення до десятого коліна всіх сприйманих хворобливою уявою за противників — все це заради зміцнення влади маленького диктатора, але з лицемірним поясненням: задля миру і безпеки свого народу.

Фактор території у розумінні правителів Росії могутності держави

Російський народ, починаючи з його реальної власної історії Володимиро-Суздальського князівства, завжди переконували, що існують зовнішні та внутрішні вороги, які хочуть його поневолити. І як тільки територію цього ворога захоплювали, знищували його економічний і політичний лад, ворогом оголошувався інший народ і все починалося спочатку аж до чергового поневолення. Немає такої іншої держави, правителі якої так часто і послідовно втягували свій народ в загарбання чужих територій. При цьому вони зовсім не думали ні про своє, ні про населення захоплених територій — і те, й це тримали в стані зубожіння. Не думали вони і про те, як логічно пояснити свої дії: спочатку йшлося про «збирання одноплемінних територій», згодом — про «здобуття виходу до моря» (Чорного, Балтійського тощо), далі — нібито виконували Божий наказ боротися з «інаковірцями», згодом — «задля завоювання належного місця серед провідних держав Європи», потім — «для звершення світової соціалістичної революції», насамкінець — «задля лідерської ролі в глобальному суперечливому світі». Через це десятки мільйонів одноплемінників вбиті на полях боїв чи замордовані голодом, майже вся історія народу минула у війнах з іншими, за цим — тотальне злидарювання, періодичні голодомори і виснаження завойованих племен, народів, їхніх мов, культур, соціально-економічного укладу життя тощо.

Якщо подивитися на історію Росії за останні сім століть (з періоду, коли Володимиро-Суздальське князівство заявило про себе, як про рівне серед інших князівств колишньої Київської Русі), то з врахуванням часу, затраченого на захоплення чужих територій, її правителі майже не залишали своєму народові років спокою. Захоплювались сусідні князівства, землі, області, улуси тощо майже без таких правових «заморочок», як купівля території, укладення міжнародного договору чи зміна суверенних прав на територію в результаті шлюбу та ін. Якщо виділити лише етапні періоди загарбання чужих територій (князівств, земель тощо), то можна вказати на такі: Коломенське князівство (1301 р.), Переяславське князівство (1302 р.), Костромське князівство (1303 р., спочатку приєднання до Суздальського), Дмитровське князівство (1333 р.), Юр'євське князівство (1345 р.), Галицьке князівство (1362 р.), Біло-

зерське князівство (1389 р.), Таруське князівство (1392 р.), Городецьке князівство (1403 р.), Шуйське князівство (1402 р.), Суздальсько-Нижньогородське князівство (1424 р.), Новосільське князівство (1425 р.), Углицьке князівство (1448 р.), Стародубське князівство (1460 р.), Удорська земля (близько 1460 р.), Ярославське князівство (1463 р.), Ростовське князівство (1474 р.), Новгородська республіка (1478 р.), Єлецьке князівство (1480 р.), Мікулинське князівство (1485 р.), Тверське велике князівство (1486 р.), Кашинське князівство (спочатку приєднання в 1426 р. до Тверського князівства, а з 1486 р. — до Москви), Дорогобузьке князівство (1486 р.), Мишегдське князівство (1488 р.), удмурти (1489 р.), Волконське князівство (1490 р.), Мосальське князівство (1494 р.), Вяземське князівство (1494 р.), Оболенське князівство (1494 р.), ханти (остеки) і манси (вогули) (близько 1499 р.), Новгород-Сіверське князівство (1503 р.), Брянське, Стародубське князівства (1503 р.), народи Уралу і Сибіру (1503 р.), Мезецьке князівство (1504/9 рр.), Дорогобузьке князівство (1505 р.), Холмське князівство (1508 р.), Рязанське князівство (1510 р.), Муромське князівство (в 1390 р. приєднане до Рязані, а з 1510 р. — до Москви), Пронське князівство (в 1465 р. приєднано до Рязані, а в 1510 р. — до Москви), Бєлгородське князівство (в 1205 р. приєднано до Рязані, а в 1510 р. — до Москви), Псковська республіка (1510 р.), Одієвське князівство (1547 р.), чуваші (1551 р.), Волзько-Камська Болгарія (1552 р.), народи Поволжя (1552–1556 рр.), ненці (самоїди) (1554 р.), південні удмурти (1557 р.), башкири (башкорт) (1557 р.), Белевське князівство (1558 р.), мордва (близько 1560 р.), марі (близько 1565 р.), Воротинське князівство (1573 р.), пелим (вогули) (близько 1593 р.), народи Західного Сибіру (1598 р.), кондинська земля (вогули) — 1642 р., Кода (кодська земля, остяки) (близько 1642 р.), Вас-Пукол і Кол-Пукол (остяки) (1644 р.), евенки (тунгуси) (близько 1650 р.), Смоленське князівство (1654 р.), Лівобережна Україна (з 1654 р.), буряти (близько 1670 р.), якути (саха) (1626 р.), народи Прибалтики (1704 р.), народи Камчатки (близько 1720 р.), калмики (1771 р.), Полоцька земля (1776 р.), Кримське ханство (1783 р.), Мінська (князівство) область (1793 р.), Гродненське князівство (1793 р.), народи Кавказу (перша половина XIX ст.), народи Приамур'я і Примор'я (удегейці, орочі, ороки, нівхи, негідальці, даури, чжурчжени, амурські даури та ін.) (1858–1860 рр.), Туркестан (1867 р.) і т.д. Практично вся друга половина XIX ст. була потрачена на загарбання територій Середньої Азії і «умиротворення» населення, яке проживало на них (Хівинське, Бухарське, Кокандське ханства та ряд областей), і постійні війни з кавказькими народами.

В який спосіб відбувалося «умиротворення» населення на загарбаній території, можна побачити на прикладі політики царської Росії щодо Криму. Це тим повчальніше, якщо взяти до уваги те, як розпочиналася агресія Росії проти України і її окупація українського Криму сьогодні. Методи і засоби майже ті ж самі, що їх застосовувала Катерина II понад два століття тому, що свідчить про досить убогу фантазію агресора.

Ідея загарбання Криму почала розроблятися з приходом до влади Катерини II, в новому варіанті — серед еліти КДБ після розвалу Радянського Союзу. В першому випадку за наказом Катерини II була підготовлена таємна доповідь щодо Криму, в якій «півострів Крим вважався ключем володінь Росії», заволодівши яким Росія зможе «тримати в страху близькі східні і південні країни».[5] Сучасний план захоплення Криму і відторгнення від України виношувався ще в надрах Міжреспубліканської служби безпеки Центральної служби розвідки СРСР, Комітету з охорони кордонів СРСР і особливо ретельно готувався Федеральною службою безпеки Російської Федерації на тій підставі, що (як проговориться після окупації Криму В. Путін) «Крим — стратегічний для Росії у розв'язанні її питань з країнами НАТО, Сходу і Півдня від кордонів Росії».

І в першому, і в другому випадках вирішено далекосяжні плани не оприлюднювати, а розпочати масовану пропаганду про тяжкий стан зі свободою кримського населення (у другому випадку — росіян, які проживають у Криму). Правда, Катерина II ніколи інтересами кримського населення не переймалася. Її планом було збурити кримчан одних проти інших і продиктувати всім разом свою волю. А тому пропонувалось насамперед ослабити основне населення півострова — татар. Для цього передбачалось діяти в двох напрямках. По-перше, як пропонувалось графові П. Паніну: «Мы заблагорассудили сделать испытания, не можно ли будет Крым и все татарские народы поколебать в верности к Порте внушением им мыслей к составлению у себя независимого правительства. … Письмо в Крым удобнее всего отправлять через татарских пленников. Ежели крымские начальники к вам не отзовутся, в таком случае остается возбудить сообща в татарах внимание через рассеяние копий с письма по разным местам, чем по малой мере разврат в татарах от разномыслия произойти может».[6] По-друге, Катерина II «приняла на себя роль защитницы местных христиан — греков и армян — от насилий со стороны татар».[7] Для В. Путіна таке питання не стояло. Позаяк до нього Росія, а згодом СРСР, масово переселяли росіян у Крим (спочатку хліборобів з центральних регіонів Росії, а в радянський період — демобілізованих з півночі і Далекого Сходу в нагороду за службу) і в такий спосіб зробили прийнятним для себе етнічний склад населення, то він заговорив про дискримінацію в Криму російськомовного населення, цинічно знехтувавши тим, що тільки ця мова заохочувалась на півострові (в державних установах, навчальних закладах, засобах масової інформації тощо).

---

[5] Доклад императрице Екатерине II по вступлении её на престол, изображающих систему крымских татар, их опасность для России и претензию на них. — Известия Таврической археографической комиссии. 1916, № 53. — С. 191; Возгрин В. Е. Исторические судьбы крымских татар // В. Е. Возгрин. — М.: Мысль, 1992. — С. 258–259.

[6] Письмо от 3 декабря 1768 г. в Московском архиве министерства иностранных дел. — Цит. за С. М. Соловьев. Сочинения. Книга XIV, тома 27–28. — М.: Мысль, 1994. — С. 286.

[7] История дипломатии. — М.: Госиздат политической литературы, 1959. — (1). — С. 370.

І Катерина ІІ, і В. Путін пішли на підкуп місцевих впливових осіб, але, зі зрозумілих причин, недовіряючи їм. Ввели свої війська на півострів (В. Путін брехав щодо цього аж до кінцевої окупації Криму). І в першому, і в другому випадку, задля заспокоєння європейських правителів, спробували агресію прикрити «міжнародно-правовими» засобами — укладали договори з перекинчиками, які нікого не представляли. Захопивши місцеві органи влади, вони почали висилати з півострова українців і татар. В XXI ст. Росія в особі її правителів не посоромилася виставляти аргументи, які висловлювала в XVIII ст. А що виступ В. Путіна в Державній думі і його інтерв'ю журналістам майже повторювали давно занафталінене обґрунтування Катерини ІІ, наведемо його на правах авторства в трактуванні імператриці: «Одним из главнейших поводов к распрям нашим с Турками от давнего времени служил полуостров Крымский. ... Преобразование его в вольную и независимую область обратилось только в новые для нас заботы со знатными издержками. Опыты времени от 1774 года доказывают, что таковая независимость мало свойственна татарским народам, ибо, чтоб удержать ее, надлежит почти всегда нам быть вооруженными и посреди мира изнурять войска трудными движениями, неся большие убытки как бы во время войны, без всякой надежды заменить оные. ... Таковое бдение над крымскою независимостью принесло нам уже более 7 000 000 чрезвычайных расходов, не считая непрерывного изнурения войск и потери в людях, кои превосходят всякую цену. В уважении на сии обстоятельства приняли мы намерение решительным образом тамошним делам дать совсем иной оборот . ... так их устроить, чтоб полуостров Крымский не гнездом разбойников и мятежников на времена грядущие остался, но прямо обращен был на пользу государства нашего. ... Вследствие того волю нашу на присвоение того полуострова и на присоединение его к Российской империи объявляем вам с полною нашею доверенностью и с совершенным удостоверением, что вы к исполнению сего не упустите ни времени удобного, ни способов, от вас зависящих.»[8]

Сказано це тоді, коли дипломатам Катерини ІІ дано вказівку переконувати кримського хана, правителя Туреччини, політичних лідерів західноєвропейських країн, що Росія нічого іншого, крім того, щоб Порта надала «вольности» кримському народу, не хоче. Звичайно вона розуміла, що підступні плани можуть бути розкриті швидше, ніж будуть здійсненні, а тому наказувала розпочати їх реалізацію навіть раніше, якщо складуться такі обставини: 1) підкуплений хан помре чи його викрадуть і вивезуть, а знайти йому заміну буде неможливо; 2) хан, попри одержані і обіцяні блага, зрадить чи своїми діями не відповідатиме інтересам Росії; 3) Порта не погодиться на відокремлення від неї півострова, збиратиме власні війська чи морську силу в Чорному морі в районі Криму і Кубані, чи домовлятиметься з іншими державами всупереч росій-

[8] Соловьев С. М. Сочинения в восемнадцати книгах / С. М. Соловьев. — М.: Мысль, 1995. — (Роботы разных лет). — (XVI). — С. 508–509.

ським інтересам у Криму; 4) інші держави Європи зміцнюватимуть свої кордони або межі за рахунок Молдавії і Валахії. Як зазначає дослідник зовнішньої політики Катерини II С. М. Соловйов: «Потемкин должен был всячески стараться приклонить татар на свою сторону и внушать им, чтобы подали просьбу о присоединении Крыма к России «.[9] Це ж саме накаже В. Путін робити російським військовим у Криму перед його окупацією. Все проходило за тим же сценарієм, хіба що суми на підкуп значно зросли.

Втім адміністрація В. Путіна не тільки шантаж і підкуп взяли на озброєння. Досить активно вони застосовували більшовицьку ідею закидати на територію іншої держави диверсантів, кримінальні елементи, завербованих своїх співвітчизників, залучати жадібних до хабарів і щедрих винагород представників місцевого населення, які нібито за переконаннями створювали радянську республіку. З таким непотребом швидко укладалися угоди про допомогу, після чого втручання у внутрішні справи відбувалися ніби на законній основі. Як широко таку тактику використовувала Радянська Росія можна зробити висновок лише з назв створених нею «псевдодержав» (усі вони припинили своє існування, як тільки Росія добивалася здійснення своїх намірів на чужій території або ж якщо місцеве населення проганяло їх ініціаторів): Донська радянська республіка, Кубанський краєвий уряд, Кубанська радянська республіка, Кубано-Чорноморська радянська республіка, Чорноморська радянська республіка, Радянська республіка Таврида, Кримська радянська республіка, Одеська радянська республіка, Донецько-Криворізька радянська республіка в Харкові, тимчасовий робітничо-селянський уряд у Суджі, Галицька радянська республіка, Терська радянська республіка, Ставропольська радянська республіка, Північнокавказька радянська республіка, Владикавказький ревком, Інгушський ревком, Дагестанський ревком, Башкирський ревком, Татарський ревком, Сибірський ревком, Амурська трудова радянська республіка, Сахалінський ревком, Далекосхідна республіка і т. д. і т. п. Так що створення бутафорських урядів і республік у Криму, Донецьку чи Луганську — то давно вже випробувані засоби Росії втручатися у внутрішні справи сусідньої держави.

Отже, повертаючись до попередніх запитань: чого хоче агресор і які цінності він сповідує, відповідь може бути досить проста — нових територій і влади над ними. При цьому не слід помилятися — Росія не за феодальний уклад. Нові території їй потрібні лише для поширення своєї влади на надра і народ, який буде їх освоювати для неї. Якщо не брати до уваги ракетно-ядерний комплекс і озброєння, Росія в науковому плані надто відстала країна. Нічого свого на рівні міжнародних стандартів вона виготовити не може. Всі прибутки від нафти і газу йдуть на розвиток військової техніки. Решта наукових напрямів у досить відсталому стані. Отже, потрібні все нові й нові поклади на-

[9] Соловьев С. М. Сочинения в восемнадцати книгах / С. М. Соловьев. — М.: Мысль, 1995. — (Роботы разных лет). — (XVI). — С. 510.

фти та газу для продажу, щоб підтримувати той же ракетно-ядерний комплекс. Керуючись таким утилітарним мисленням, В. Путін не міг приховати радощів (явних чи награних, уявних), нібито зі знайденими новими покладами нафти і газу в Арктиці Росія буде визначати міжнародну політику не тільки в XXI ст. а й на неосяжну перспективу. Відкриття газових покладів навколо Кримського півострова лише заохотили територіальні апетити Росії. Звідси і мета: окупувати півострів і накласти табу для інших на нафтогазові родовища.

Спроба переконати основних акторів світової політики, що Росія ще довго триматиме основний нафтогазовий пакет, стала для неї останнім часом такою нав'язливою, що починає зароджуватися думка, що тут зріє черговий російський блеф.

Історія ставлення Росії до її міжнародних зобов'язань

Помилка друга сучасних західних політиків зводиться до переконування себе та інших, що В. Путін і його прибічники сповідують концепцію необхідності дотримання міжнародних зобов'язань, а отже всі укладені Росією міжнародні договори вона має беззастережно виконувати. Найчастіше в такому списку називають: 1) п. 4 статті 2 Статуту ООН: «Усі Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним із Цілями Об'єднаних Націй»; 2) принципи: третій (непорушності кордонів), четвертий (територіальна цілісність держав) і шостий (невтручання у внутрішні справи) Декларації принципів, якими держави-учасниці керуватимуться у взаємних відносинах Заключного акта Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі (Гельсінкі, 1975 р.); 3) стаття 5 Угоди про створення СНД (про визнання і повагу Високими договірними сторонами територіальної цілісності, недоторканності чинних кордонів у рамках країн співдружності); 4) стаття 2 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року про те, що «Високі договірні сторони відповідно до положень Статуту ООН і зобов'язань по Заключному акту Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів».

Але казуальний, вибірковий підходи до міжнародних зобов'язань уже в собі несуть загрозу стабільності правопорядку, нехтують основоположну засаду міжнародно-правового регулювання, яка зводиться до того, що норма міжнародного права, міжнародні договори регулюють міжнародні відносини системно, а отже, порушивши певний елемент всього механізму, порушуються його компоненти і система правового регулювання в цілому. Практично нема такої норми міжнародного права, яка б діяла на об'єкт правового регулювання ізольовано від інших норм і щоб її порушення не зачепило останніх. Це ви-

дно і в наведеному прикладі. По-перше, якщо йдеться про Статут ООН, то, порушивши його положення щодо територіальної недоторканності, Росія тим самим порушила і п. 2 статті 2 про «добросовісне виконання взятих на себе за цим Статутом зобов'язань» і п. 3 статті 2 щодо зобов'язань мирно розв'язувати міжнародні спори, не наражати на загрозу міжнародний мир, безпеку і справедливість і цілий ряд інших положень цього договору. Тут спрацьовує ефект доміно, коли збитий один камінець завалює всю систему камінців, викладених в організованому порядку.

Точно так же порушення третього і четвертого принципів Заключного акта Наради з питань безпеки і співробітництва в Європі неминуче веде до порушення принципу суверенної рівності, поважання прав, властивих суверенітетові, зокрема права на територіальну цілісність; до порушення принципу незастосування сили або погрози силою, серед положень якого передбачена заборона застосовувати силу або погрозу силою, в тому числі і проти територіальної цілісності; до порушення принципів: мирного врегулювання спорів, невтручання у внутрішні справи, рівноправності і права розпоряджатися своєю долею (який містить норми, «які стосуються територіальної цілісності держав») тощо. Тобто тут має йтися не про порушення якоїсь однієї чи двох норм (принципів), а всієї системи зобов'язань, передбачених Заключним актом у Гельсінкі, про зловмисне торпедування Росією системи миру, безпеки і справедливості, закріпленої в цьому міжнародному документі.

Те ж саме можна сказати і про порушення статті 2 Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав, що не обмежується лише її положенням, а й розірвало правову врегульованість за статтею 4 (насамперед у частині обов'язку «сумлінно і неухильно дотримуватися взаємних зобов'язань»); за статтею 6 (щодо зобов'язань співробітничати у забезпеченні міжнародного миру і безпеки), за статтею 7 (стосовно координації зовнішньополітичної діяльності тощо); за статтею 9 (стосовно переговорного розв'язання проблем тлумачення і застосування норм цієї Угоди), статтею 19 (про зобов'язання і гарантії виконання міжнародних зобов'язань, що випливають для них із договорів та угод колишнього Союзу РСР) тощо. Тут має йтися не лише про казуальний, вузькоправовий підхід у рамках статті 5 цієї Угоди, а й що своїми агресивними діями проти України, Росія насміялася і над численними міжнародними зобов'язаннями колишнього СРСР і над своїми, взятими в рамках СНД.

Порушення статті 5 Угоди про співробітництво СНД привело до розриву, блокування виконання зобов'язань кількох сотень міжнародних угод, укладених у рамках цієї організації. Цим самим Росія взяла на себе «славу Герострата», фактично знищивши Співдружність Незалежних Держав задля задоволення власних егоїстичних, агресивних інтересів.

Своїми авантюристичними, загарбницькими діями Росія фактично розвалила договірно-правову базу (а це 373 міжнародних документів характеру договорів, домовленостей: договорів, угод, протоколів, меморандумів, конвенцій, ре-

гламентів, планів, контрактів тощо) українсько-російських відносин, натомість, поставивши в основу силу для розв'язання всіх проблем. Знищивши практично все, що було напрацьоване в двосторонніх міжнародних угодах на міжнародному міжурядовому і міжвідомчому рівнях, Росія поставила під велике питання щирість своїх намірів при укладанні таких міжнародних договорів і переконала українську громадськість, що це був її тактичний план заспокоїти сусідню державу в тому, що вона не має агресивних намірів, але планувала реалізувати останні при перших підхожих обставин. Що це була тактика Росії свідчать хоча б дані швидкого зростання в її бюджеті затрат на озброєння і переозброєння російської армії, на зміцнення і розширення Чорноморського флоту всупереч угодам між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України.

Стає очевидним, що договори Росія використала як маневр для відволікання уваги світової спільноти від своїх справжніх агресивних намірів. Констатація цього факту лише відзначає наслідки такої поведінки Росії, але недостатня для пояснення її причин. І саме в них, думається, закладені основи поведінки Росії, яка віками вирішує для себе «Буриданову дилему». З тією лише різницею, що той вирішував, яке з добра краще вибрати, і хоч би що він вибрав, він мав би добро. Росія вибирає ось уже понад половини тисячоліття, що більше підходить їй: західноєвропейські цінності чи переваги російської самобутності. Крайнощі — складник російського характеру, російської ментальності, вона ніколи не вміла розумно поєднувати і ті й ті блага. І коли це виходило на міжнародну арену врешті страждала і Росія, і світова (європейська регіональна) спільнота.

Ставлення Росії до своїх міжнародних зобов'язань, до своїх міжнародних договорів завжди було таке, яке на той час сповідувала офіційна доктрина і практика цієї держави. І якщо раніше її метання з однієї крайності в іншу завдавало передовсім шкоду їй самій, а потім уже іншим, то сьогодні, в умовах глобалізації світу, така поведінка провідної світової держави загрожує не лише їй чи регіону, а світовій спільноті в цілому.

Щоб зрозуміти ситуацію, в якій Росія опинилася сьогодні, слід подивитися на траєкторії міжнародного слалому, який вона проробила до цього. Якщо на етапі становлення російської держави головним завданням для неї було зайняти належне місце «серед усіх», то з подолання шведського, польського спротиву, поневолення татар і далі всіх інших народів по периметру її південно-східних кордонів це питання роздвоїлось: бути серед всіх на основі західноєвропейських цінностей чи вважати власну самобутність переважною не лише для себе, а й для Європи з її досить сумнівними, а нерідко і шкідливими цінностями.

Хвороба «росту» переросла в не менш важку «хворобу вибору», яка точить організм цієї держави, починаючи з XVIII ст.. В кінці XVIII ст. панівною офіційною доктриною для Росії стає переконання, що російський народ зрадив своїм звичаям і порядкам, з яких випливають «не одни антропологические инстинкты,

но также и свои политические и общественные порядки и идеи, успевшие плотно отложиться в быту и духе народа и составляющие народную психологию».[10] Звідси і формування особливої міжнародно-правової позиції Росії. Судячи з правових актів того періоду, найточніше її відобразив Ю. К. Крижанич, який рекомендував цареві вигнати іноземців, заборонити приймати їх у російське підданство, об'єднати під своєю егідою всі слов'янські народи (в звернені до царя Олексія Михайловича він, зокрема, радить: «За то адда на тебе единого (о пречестиый царю) есть спало смотрение всего народа Словенского. Ты яко отец изволи носить скорбь и чинить промысел, на рассыпанных детей: да их соберешь. Ты реку един, о царю, сада нам еси от Бога дан, да и Задунайцем, и Ляхом, и Чехом пособишь: да учнут познавать утиски и остуды своя, и об осветлению народа помышлять, и Немецкий ярем из вратов зметать»[11]), захопити південні території і півострів Крим («Московское правительство должно направлять свои взоры не на Запад, к Балтийскому («Варяжскому») морю, а на Юг, к Черному морю, и вести войну не с поляками и шведами, с которыми легко можно жить в мире, а с татарами и турками, постоянными врагами Московского государства»[12]), але й не забувати про східні території («Сибирскую землю Царь господарь есть взял праведною ратию: по том что она земля есть была Татарскому народу подвержена. А Татары суть в давних временех Русский народ сильно наезжали, и люто изобижали»; «Аще Калмыки не пропущают свободного торгования Русаком з Бухарми: и сия есть довольна причина, да можем такова пута и силою добывать»; війна з Калмиками справедлива і тоді, коли Росії потрібна буде сіль: «Соль бо есть Бог сотворил людем на уживание. А вы ея и сами не уживаете; и другим не продаете, и Божиего дара уживать и способно добывать не допущаете... За то народы, коим ся от вас таковыя преказы и обиды чинят, могут праведно на вас повстать»[13]).

За такої доктрини Росія мала по-особливому дивитися як на війну («Праведна причина войны Христианом есть супроть оным Мухаметовцем, кое суть завладали Христианами державами … За то супроть Турком и Крымцем все правоверны Христианы имают праведну рати причину... Праведну же причину имаем супроть оным, кои суть нам коя народныя обиды учинили. И таковы наипаче нам есуть Крымцы»[14]), так і на міжнародні договори, які її зобов'язували (Крижаніч, посилаючись на «некоего нечестивца» Н. Мак'явеллі, говорить: «в

[10] Ключевский В. О. Западное влияние в России XVII века (историко-психологический очерк) / В. О. Ключевский. — Вопросы философии и психологи. — С. 138.

[11] Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / В. Э. Грабарь. — М.: АН СССР, 1958. — С. 30.

[12] Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / В. Э. Грабарь. — М.: АН СССР, 1958. — С. 30.

[13] Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / В. Э. Грабарь. — М.: АН СССР, 1958. — С. 32–33.

[14] Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / В. Э. Грабарь. — М.: АН СССР, 1958. — С. 32.

актах дружбы, в союзах, в договорах и в каждом своем действии ты должен пользоваться, как солью, притворством, двумыслием, ложью, клятвопреступлением», «остерегайся «блудных», обманчивых соглашений и «не отдавайся на поруки чужих князей»[15]).

Як показує аналіз законодавства Росії цього періоду, подібні думки були не лише в неофіційній доктрині. Їх проводив у життя керівник Посольського приказу А. Ордін-Нащокін у визначенні політики Росії з західними і південними державами, при прийнятті Новоторгового статуту 1667 р. (обмежував в'їзд іноземних купців), при укладанні Андрусівського перемир'я 1667 р. (затвердження результатів захоплення Росією Смоленської і Чернігівської земель, приєднання Лівобережної України та ін.).

Принципово змінюється (лише на доктринальному рівні) позиція Росії за царювання Петра I, який вирішив покласти кінець її самовпевненій замкнутості. Росія вже більше не обманювала себе і інших, що свої територіальні захоплення вона робить задля «збирання земель руських» чи боротьби з інаковірцями, а вирішила самостійно заявити про себе як повноцінний партнер і незалежний гравець в європейському регіоні. Така позиція вдарила передусім по слов'янських народах (українцях, поляках, чехах та ін.). Вони або мали визнати пріоритет Росії, або ж погодитися на ту долю, яку визначить їм Росія. Не дивно, що найжорстокіші та найбезкомпромісніші війни Росія почала вести щодо слов'ян (згодом про неповноцінність цих народів, їхніх мов, культури будуть говорити російські правителі чи не на всіх своїх міжнародних зустрічах); чи не останнє з таких «братських» згадувань про сусідній народ — вислів В. Путіна щодо українців Джорджові Бушу під час зустрічі Росія — НАТО в Сочі 4 квітня 2008 р. (задовго до війни з Україною, в час коли президент Росії запевняв усіх, що ні кому не вдасться посварити Росію з «братською» Україною): «Ти ж розумієш, Джордже, що Україна — це навіть не держава! Що таке Україна? Частина її території — це Східна Європа, а частина, й значна, подарована нами!»[16]. Його копіює прем'єр-міністр Д. А. Медведєв, намагаючись якомога принизливіше висловитися про Україну. Очевидно, що дипломатичну етику і протокол вони «не проходили». Втім з історією також у них слабкувато. Бо ж якщо візьмуть навіть упереджені російські підручники, то з них зрозуміють, що, скажімо, ще Переяславсько-Московська угода 1654 р. не тільки визнає Україну як державу (а з ким же тоді укладав угоду московський цар Олексій Михайлович?), а й досить суттєві права за нею у фактично конфедеративному союзі (такі союзи часто практикувалися за середньовічним міжнародним правом у формі протекторату. Вони укладалися як запобіжний засіб від анексії — протегована держава не ставала склад-

---

[15] Грабарь В. Э. Материалы к истории литературы международного права в России (1647–1917) / В. Э. Грабарь. — М.: АН СССР, 1958. — С. 31, 33.

[16] Російська інтервенція в Україну 2014 [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: http://wikipedia.org.wiki.

ником держави другої сторони договору, але, залишаючись суверенною, мала діяти у своїх зовнішніх зносинах відповідно до зобов'язань за договором)[17].

Правда, досить швидко Переяславсько-Московська угода 1654 р. була порушена царем, тоді як українська сторона виконувала всі свої зобов'язання згідно з положеннями договору (саме так визнавав цю угоду як цар Олексій Михайлович («быть по Переяславскому договору», «по договорным статьям гетьмана Б. Хмельницкого», «в договорных статьях написано», «в договорных статьях укреплено» тощо), так і його наступники (Петро І у своїх указах вживав такі терміни: «по трактату, учиненному с Хмельницким», «Хмельницкого договор», «договорные учиненные пункты гетьмана Богдана Хмельницкого», «по договору Б. Хмельницкого» тощо[18]).

---

[17] Угода базувалася на договірних статтях з російським царем Олексієм Михайловичем, підготовлених старшинською радою, від 31 березня 1654 р. (що свідчить про активнішу роль української сторони у виробленні таких міжнародно-правових зносин). Угода («Березневі статті»), зокрема, передбачала: підтвердження прав, привілеїв та вольностей, як споконвік бувало в Запорізькому війську (ст. 1), збереження війська Запорізького в кількості 60 тис. воїнів (ст. 2), збереження вольностей шляхти, українського судочинства (як пояснювали козаки: це щоб інші народи бачили їх переваги і до об'єднання з царем тягнулися), казни і власності (ст. 3), збереження української системи виборів і врядування (ст. 4), визнання за гетьманом права на особисте володіння Чигиринським староством (Росії, ідеологія якої звузилась до того, що правителеві належить усе, таке скромне застереження було не зрозуміле) (ст. 5), обрання гетьмана (а не призначення) самим Запорозьким Військом «з-поміж себе», як то завжди було (ст. 6), майно, маєтки, землі козаків залишаються недоторканними за козаками і їхніми дітьми (ст. 7), право вільних зовнішніх зносин, але з повідомленням царя про вжиті заходи (ст. 14), невтручання царських сановників у внутрішні справи гетьманства, «бо вони до іншого права не можуть швидко звикнути» (ст. 16), негайна допомога Україні царським військом у боротьбі з Польщею («щоб його царська величність рать свою швидко прямо до Смоленська послав, ні трохи не відстрочуючи, аби ворог не зміг оправитися і з іншими з'єднатися») (ст. 19), щоб військо царське не переходило українських кордонів, але може триматися поблизу їх в кількості 3000 воїнів (царь може кількість їх збільшити) задля допомоги Україні, якщо вона її попросить (ст. 20), не воювати з кримським ханом, але якщо він сам нападе, то надати допомогу Війську Запорозькому (ст. 22), зберігати підтримання кордонів людьми продуктами, зброєю з Криму та ін. в належному стані (ст. 23) та ін. (Договірні статті із російським царем Олексієм Михайловичем від 13 березня 1654 р. // Тисяча років української суспільно-політичної думки / (І); том ІІІ. — К.: Дніпро, 2001. — С. 262–267; див. також: Шевчук В. Козацька держава, як ідея в системі суспільно-політичного мислення XVI — XVIII ст. / В. Шевчук — К.: Грамота, 2007. — (1). — С. 685–691). Після доопрацювання практично всі із зазначених положень були викладені в 11 статтях («Статьи Богдана Хмельницького», утвержденные царем и Боярской думой). Ті положення, в яких сторони не знайшли спільної думки (здебільшого вони тут не згадуються) домовлено, що будуть вирішуватися в робочому порядку (порядок функціонування фіскальної системи, фінансова допомога з царської скарбниці тощо). (див. Воссоединение Украины с Россией. // Документы и материалы в 3 томах. — М.: АН СРСР, 1953. — (3). — С. 560–565).

[18] Див. детальний аналіз Яковлева А. Договір гетьмана Богдана Хмельницького з московським царем Олексієм Михайловичем 1654 р. / А. Яковлів // Переяславська Рада, 1654 (історіографія та дослідження) / А. Яковлів. — К.: Смолоскип, 2003. — С. 91–155; Яковлів А. Договір гетьмана Богдана Хмельницького з московським царем Олексієм Михайловичем 1654 р. / А. Яковлів // Історико-правнича студія з нагоди 300-ліття договору (1654–1954) / А. Яков-

Порушення почалися ще коли чорнила на угоді не висохли. Цар вирішив, що за нових обставин він може всупереч угоді направляти в українські міста своїх воєвод з охороною, одержувати в казну податки на оплату українського війська, але видавати лише частину з передбаченого, розпоряджатися завойованими у Польщі територіями на півдні Білорусії, як власними тощо.. Із усього було видно, що сам договір з Хмельницьким цар не збирався виконувати — йому потрібно було лише нове прирощування земель. І коли йому пообіцяли нові території він тут же зрадив свого союзника.

Сьогодні ця зрада і віроломне порушення умов угоди російські дослідники пояснюють так, що умови були написані нечітко і їх обидві сторони розуміли по-різному. Скоріш за все тут справедливе визнання відомого російського фахівця в галузі права проф. С.-Петербурзького університету В. Сергеєвича, що договір нічого незрозумілого не вносив: «Малороссия не была присоединена как провинция, как были присоединены, например, Тверь, Рязань и другие княжения. Малороссия осталась особенным государством, со своим особенным устройством, со своим войском, со своим законодательством и даже с правом сношения с иностранными государствами», а щодо тих, хто в Москві не розумів змісту угоди, то професор слушно заявив, що вони «может быть и не хотели понимать»[19].

Сьогодні добре відомо, які тяжкі результати мала для України ця угода. З моменту, коли стало відомо в Європі про укладення Переяславських статей, практично всі європейські держави (крім 2–3, які завжди по-добросусідськи ставились до України) виступили проти такої угоди, канцелярія Б. Хмельницького стала схожа на прифронтовий штаб і лише Росія робила вигляд, що це її не стосується, обіцяну за угодою допомогу продовжувала обіцяти, постійно переносячи терміни надання. Наприклад, лише деякі дані з хроніки дипломатичних взаємин Б. Хмельницького за період від укладення Переяславських статей до укладення Віленського перемир'я (24 жовтня 1656 р.), коли Росія купилася на дешевих посулах обрати царя Олексія Михайловича польським королем і зрадила Україну заодно і брутально порушила свої зобов'язання за статтями:

1. Укладення угоди: 8 січня 1654 р. козацька рада після тривалого обговорення і вагань дає згоду на умови угоди; 17–18 січня митрополит С. Косів заявив, що православні не присягнуть на угоду без дозволу константинопольського патріарха; січень — присягати царю відмовляються міщани Переяслава, Києва, Чорнобиля та деяких інших міст, козаки Уманського, Брацлавського, Кропивнянського полків; 17 лютого відправляється делегація в Москву для за-

лів. — Нью-Йорк: Смолоскип, 1954. — С. 128; а також: Бантыш-Каменский Д. Н. Источники Малороссийской истории. / Д. Н. Бантыш-Каменский. — М., 1858. — (1). — С. 121, 128–129. — (2). — 1859. — С. 115–317, 325; Полное собрание законов Росийской империи. — С.-Петербург, 1830. — 1830 (4) 1700–1712; док. 2242. — С. 468–469; (6) 1720–1722; док. 3990. — С. 69 та ін.).

[19] Сергеевич В. Лекции и исследования по истории русского права / В. Сергеевич. — С.-Петербург, 1883. — С. 623.

вершення переговорів про умови угоди, які розпочалися 13 березня; 27 березня українське посольство в Москві одержало затверджені царем і думою «Статті Б. Хмельницького», доставлені в Київ у середині квітня.

2. Повідомлення іноземних правителів про укладення угоди з Москвою: згідно з чинним правилом молодої української держави Богдан Хмельницький направив у всі європейські держави, з якими вже встиг налагодити дипломатичні зносини, а також колишньому протектору, Польщі, повідомлення про укладення угоди з Росією і про те, що вона жодним чином не спрямована проти кожної з них зокрема. Такі повідомлення одержали: Ян II Казимір (11–12(?) лютого), молдавський господар С. Георгіце (18 лютого), волоський господар М. Басараб (середина лютого), кримський хан (кінець лютого), турецький правитель (кінець лютого), трансільванський князь Д'єрдь II Ракоці (10 (20) лютого), посланники гетьмана були направлені з відповідними повідомленнями в Грецію, Болгарію, Сербію, ногайську орду, до шведського короля, бранденбурзького курфюрста Фрідріха Вільгельма, в Австрію та ін.

3. Реакція європейської спільноти на укладання угоди України з Росією. Слід зазначити, що в цілому укладена угода лише ускладнила міжнародне становище України. По-перше, не відбулося посилення ролі православної церкви в Східній і Центральній Європі, до чого, власне, прагнув Богдан Хмельницький, бо російський цар продовжував дивитися на українських православних вірян як на паству російської церкви. По-друге, сам договір викликав різке несприйняття з боку інших держав, які вважали, що він порушує баланс сил, які склалися в Східній Європі, а тому основний свій удар направили проти України. Перед Б. Хмельницьким вони поставили досить ультимативний вибір: або він виходить з договору, або вони розпочинають війну з ним. При цьому вони дали зрозуміти, що це не просто попередження, бо зразу ж після повідомлення свого рішення вони здебільшого розпочинали свій наступ на Україну. Свідченням може бути хроніка розвитку подій зразу ж після того, як стало відомо про договір: після 18 лютого польський уряд наказав польському гетьману С. Потоцькому розпочати наступ на Брацлавщину, а литовському гетьманові Я. Радзивіллу — на південь Білорусії [20]; 19 березня Іслям-Герай прийняв українське посольство і довідався про підданство Війська Запорозького царю, що викликало в нього гостру негативну реакцію; 24 березня польське військо підійшло до Умані; 25–26 березня українське посольство повернулося з Бахчисарая і повідомило про ворожу позицію кримського уряду щодо України; кінець березня — до Бахчисарая прибули посли з Польщі, Молдовії і Трансільванії з наміром переконати хана розірвати стосунки з Україною і надати військову допомогу Польщі; 27 травня польський король звинуватив Б. Хмельницького у зраді і закликав повернутися в підданство Польщі, схвалив (30 травня)

[20] Смолій В. А. Богдан Хмельницький. Хроніка життя та діяльності / В. А. Смолій, В. С. Степанков. — К.: Наукова думка, 1994. — С. 177–244.

рішення про формування 53-тисячного польсько-литовського війська; кінець травня — польські і татарські війська розпочали наступ на Україну; 6 липня кримська знать на нараді вирішила укласти договір з Польщею, який остання затвердила 10 липня; середина липня — польське військо веде наступ на Брацлавщині, захоплюючи окремі стратегічні міста; 14 вересня гетьман одержує листа від молдавського господаря, в якому той повідомляє про підготування нападу татар на українське військо; початок вересня — ногайці відмовилися допомагати гетьманові й укласти договір, така ж звістка прийшла від білгородського бея; 23 вересня посол від Я. Радзивілла прибув з пропозицією вийти з договору з Росією і повернутися до Білоцерківського договору, надійшов лист від литовського магната Б. Радзивілла з пропозицією укласти новий договір з Польщею; 5 жовтня рада кримської знаті вирішили зберегти союз з Україною лише за умови її повернення в польське підданство, лист хана Мехмед-Герая з погрозою, якщо Україна не порве з Росією, Крим розпочне війну проти неї; 16 жовтня посол Тохтамиш-ага привіз ультиматум від Криму; 17 жовтня 30-тисячна польська армія виступила з Тернополя на козацьку територію; 12 листопада хан присягнув договору з Польщею і вже 13 листопада вирушив з військом на з'єднання з польським військом проти України; середина — кінець листопада — польська армія наступає на Україну в районах Шаргорода і Брацлава, до неї 27 грудня прибула 30-тисячна татарська допомога на чолі з Менглі-Гераєм; кінець грудня — польські жовніри знищили понад 20 тисяч мешканців Брацлавщини; 15 січня польсько-татарська армія підійшла до Умані, а в 20-х числах січня — до Животова, 3 лютого — до Побужжя, після чого зупинилася на постій на Брацлавщині, де в кінці лютого — середині березня зруйнувала 270 поселень і взяла в полон близько 200 тисяч населення; кінець лютого — з Криму надходить пропозиція укласти договір про союз за умови розірвання договору з Росією, а турецький уряд пропонує свій протекторат; такі ж пропозиції повторюються з Криму — в кінці березня, від Польщі — в кінці березня, 24 квітня, від Порти — в першій половині травня; в кінці квітня Польща домовляється з Кримом про відновлення військових дій проти України, 2 вересня Мехмед-Герай вирушив з військом на допомогу Польщі проти України; 18 жовтня Польща пропонує повернутися в її підданство, після відмови поновлює бойові дії разом з кримськими татарами; грудень — квітень 1656 р. — Польща неодноразово пропонує Б. Хмельницькому перейти на новий формат взаємин з нею, але за умови виходу з договору з Росією, дістався відмову від гетьмана, вона пропонує новий формат взаємин з Росією і дістає згоду; 1 червня 1656 року царський посланець повідомив гетьмана про початок переговорів Росії і Польщі.

4. Дії Росії після укладення Переяславських статей. Як тільки угода була укладена, Росія ніби забула про свої зобов'язання щодо України за нею, але регулярно вимагала збільшення зобов'язань України, мотивуючи це тим, що нібито такі випливають з угоди. Враховуючи тяжке становище України, гетьман

чи не кожного дня відсилав цареві і його оточенню свої листи з проханням допомогти військом. У відповідь були обіцянки надати допомогу наступного року, або ж Росія присилала мізерну допомогу і здебільшого в регіони, в яких вона була зацікавлена, чи взагалі не відповідала на прохання гетьмана. Хроніка подій дає підстави засумніватися в тому, що Росія серйозно поставилась до своїх міжнародних зобов'язань за цією угодою. Як тільки посланець царя Тимофій Спасителєв прибув до Б. Хмельницького в середині травня з повідомленням направити козацькі війська на допомогу російським військам до Білорусі, то негайно було направлене 18-тисячне військо (16 травня) на чолі з наказним гетьманом І. Золотаренком. Зовсім іншою була реакція Росії на прохання Б. Хмельницького; лише деякі приклади: після того, як 31 травня 1654 р. було сформоване 53-тисячне польське військо проти України, а 16 травня 1654 р. Б. Хмельницький відправив 18-тисячне військо на допомогу росіянам, у відповідь на прохання допомогти Україні цар відправив 1 червня лише 4 тисячі росіян, які мандруючи до України долучаться до справи лише наступного року. За цей час, відбиваючи наступи польсько-кримських військ, гетьман хіба що на колінах не просив царя допомогти йому в біді, й усе марно: листи-прохання були направлені 1 липня, 4 липня (в цей час направлене нібито на допомогу російське військо змінило маршрут в Білорусі для розв'язання суто російських завдань), лист 29 липня і посольство до царя для з'ясування, де російська армія, нібито направлена на допомогу Україні, і які в неї плани дій; 9 серпня одержав повідомлення від царя, що армія перебуває в районі Луцька, куди потрібно для підмоги їй направити українське військо (це пропонувалось тоді, коли кримсько-польські війська збиралися наступати на півдні України); 24 серпня — зустріч гетьмана з російськими послами, на якій він доказує непотрібність відправлення українського війська до Луцька; з інформацією про зростання небезпеки для України і проханнями надати допомогу військам направляє до царя 15 вересня сотника Якима Сомка, 28 вересня — посольство А. Ждановича, лист про допомогу (кінець вересня) російському командувачу В. Шереметєву, 16 жовтня — лист В. Шереметєву про вкрай тяжке становище, 24 жовтня — посольство до царя з повідомленням про серйозну загрозу Україні і проханням допомогти військом 15–20 тисяч воїнів; прохання (друга половина жовтня) до козаків Дону про допомогу; Шереметєву (початок листопада) — про тяжку загрозу Україні і про допомогу. У відповідь у Київ прибуло російське посольство (4 листопада 1654 р) і повідомило, що війська зможуть вирушити в Україну не раніше весни 1655 року. Але гетьман продовжує наполягати на тому, щоб Росія додержувалася умов договору і мало не щодня шле листи з проханням про допомогу військом (10 листопада — лист цареві, 11 листопада — лист А. Бутурліну, 17 листопада — лист В. Шереметєву, 18 листопада — ще один лист-прохання В. Шереметєву, 21 листопада — лист цареві, 28 листопада — лист до Війська Донського і т. д.). Цікава термінологія листів, в яких він спочатку просив, щоб російське військо рушило на допомогу, потім — щоб воно швидше

рушало, далі — щоб швидше рухалось, з проханням пришвидшити похід, якнайшвидше прибути на допомогу і т. д. Наївний гетьман направляв своїх представників до російського війська, думаючи, що те блукає, не знаючи дороги. Але найбільше, що він міг — це заявити 6 січня 1655 року російським послам про своє невдоволення суперечливими розпорядженнями російського командування і повільністю його дій. Військо прибуло лише в середині січня, але в такій кількості, що одразу попало в оточення і ледве прорвалося з відчутними втратами.

Далі продовжувалась та ж ситуація: волання про допомогу — з одного боку і вдавання, що Росія свої зобов'язання виконує, — з другого. Гетьман розширив коло адресатів своїх листів, але результат був той же: 26 лютого — лист до патріарха Никона, 26 лютого — лист до А. Бутурліна, початок березня — лист до царя, 21 березня — лист до В. Шереметєва, 20-ті числа березня — 2 квітня — листи до царя і т. д. Ця насичена, даремна переписка зростала аж до серпня 1656 року, коли гетьмана повідомили, що розпочалися переговори між російським і польським посольством під Вільно.

Правда, можливо то й краще, що Росія зволікала з відправленням свого війська в належній кількості, бо ж навіть той незначний склад завдав чимало клопоту українському населенню. Гетьманові доводилося замість очікуваної допомоги втихомирювати російське військо, що вело себе, як окупанти. Вже в рік підписання договору гетьман змушений був звертатися до царя (4 липня), щоб землі монастирів (Видубицького, Михайлівського та ін.) не захоплювалися, в серпні — вересні наступного року відносини гетьмана з командувачем російських військ, боярином В. Бутурліним украй зіпсувалися через жорстоке ставлення останніх до населення західноукраїнських земель, водночас він змушений звертатися до Війська Донського (грудень 1655 р.) не провокувати турецькі війська і не нападати на Порту, бо цим самим вони ще більше ускладнюють ситуацію для України. Знову доводиться звертатись до царя (1 січня 1656 р.), щоб повернув конотопським купцям захоплені в них товари і гроші, щоб російські війська не захоплювали безпечних українських територій, щоб вони не поневолювали дружин і дітей українських козаків (лист від 8 липня 1656 р.) і т. д.

Аналізуючи події російсько-українських відносин після укладення Переяславських статей, складається враження, що у разі, коли в України були добрі стосунки з певною державою, Росія ставила за мету їх зіпсувати і навпаки, коли такі стосунки були погані — вона домагалася переманити на свій бік українського супротивника. У першому випадку показовими були відносини України з Швецією. У гетьмана були досить добрі відносини з королевою Кристиною, а згодом і з Карлом X Густавом. Вони регулярно обмінювалися листами, посольствами, повідомляли один одного про успіхи і проблеми у своїх країнах, домовлялися про спільні позиції щодо третіх держав, вели постійні переговори між собою, укладали угоди, постійно підтверджували свої дружні

стосунки і готовність прийти на допомогу, якщо третя держава загрожуватиме комусь із них тощо.

Після Переяславської угоди Росія почала блокувати ці відносини. Дійшло до того, що вона не пропускала українські посольства до Швеції (тут слід взяти до уваги, що через відомі події, польська територія була для них закрита), постійно направляла свої посольства до Б. Хмельницького з вимогою порвати стосунки з Швецією. До честі гетьмана слід сказати, що він не тільки не погодився на погіршення своїх контактів з королем Карлом Х Густавом, а й піддав гострій критиці політику царя щодо цієї держави.

Водночас Польща досить легко купила російського царя примарними обіцянками зробити його королем Польщі. Заради ще одного титулу він зрадив Україну, перекреслив Переяславську угоду і уклав Віленське перемир'я. Цар розумів непристойність і підступність своєї поведінки, а тому не допустив українську делегацію на переговори, відкинув усі пропозиції, які висловив Б. Хмельницький щодо українсько-польських взаємин, навіть більше, спрямував домовленість про перемир'я проти союзників України (насамперед Швеції).

Як то завжди бувало в дипломатичній практиці Росії, винної в ситуації, що склалася через неї, вона звинувачувала іншого і робила його своєю жертвою. На віленських переговорах російські бояри принизливо заявляли польській делегації: «Козаків самі в послуху не вдержати і тоді і нам, і вам буде тяжче; стане з них новий Крим, коли вони турецьку приймуть протекцію... Ці люде (козаки), як дикі звірі: треба їх наперед обласкати, а потім уживати. Коли вони зрозуміють, що ви їх хочете мати, не будуть ані вашими, ані нашими. Ви самі перестерігали нас, що вони зі Шведом і Ракочієм порозумілися; певне до них або до бісурманів підуть»[21].

Сьогодні російські дослідники цю відверту зраду прагнуть пояснити тим, що Росія не бажала посилення Швеції, що Б. Хмельницький не заперечував проти угоди, що козаки підтримали Росію, а не гетьмана (в чому ж тоді була його згода?) у ситуації з Віленським перемир'ям, що Росія так тоді вчинила через зміну своїх пріоритетів і називають ще багато надуманих «що». Але фактом залишається те, зазначають об'єктивніші дослідники українсько-російських відносин цього періоду В. Смолій і В. Степанков, що: «Відверте нехтування інтересами Української держави глибоко обурило Б. Хмельницького й старшину. Після повернення в першій декаді грудня посольства з Вільно гетьман зібрав старшинську раду, на якій заявив про необхідність розірвати договір із Москвою («...треба відступити від руки царської величності») й продовжити пошук нових союзників»[22]. Обурюючись зрадою Москви, як пише В. Липинський: «Полковники стали дуже дивуватися, в який спосіб таке з ними могло статися.

---

[21] Липинський В. Україна на переломі 1657–1659 / В. Липинський // Історичні студії та монографії / В. Липинський. — Київ — Відень: Дніпросоюз, 1920. — (3). — С. 40.

[22] Смолій В. А. Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.) / В. А. Смолій, В. С. Степанков — К.: Альтернативи, 1999. — (7). — С. 194

А Гетьман Богдан Хмельницький схопився як скажений, що розуму збувся, та крикнув: «Не журіться, діти! Я знаю, що робити! Треба отступити нам од руки царської, і підемо туди, де нам Всевишній Владика бути скаже — не тільки під володаря християнського, а хоч би й під самого бусурмана!» Бо запалився був Гетьман так — пояснював скромно Виговський, слухаючи його оповідання боярам московським — як не личить християнинові православному. І наказав він у цю ж мить полковникам скликати всю старшину на сойм». Цей незабутній сойм зібрався в Чигирині 2/12 жовтня 1656 р. На ньому — як доносили своєму урядові московські воєводи — «всі полковники, осаули й сотники складали собі взаємно, проміж себе, присягу, що коли хто-небудь на них наступатиме, то вони проти того ворога всі, як один муж, в місті стояти будуть»[23].

Отже, брутальне ставлення Росії до своїх міжнародних зобов'язань щодо України не тільки анулювало сам договір 1654 р., а й започаткувало тенденцію ділити Україну по Дніпру на дві частини. Такий поділ найбільше лежить на совісті російських політиків. Тою чи іншою мірою не раз прагнули його утвердити і завжди наражалися на рішучий відпір українського народу. Ця тенденція проявлялась упродовж усієї історії українсько-російських відносин після Переяслава (дивись документи і матеріали російсько-українських воєн: 1658–1659 рр., 1660–1663 рр., 1665–1676 рр., 1654–1667 рр., 1708–1709 рр., 1775 р., 1918–1920 рр., 1941–1953 рр. (війна УПА проти військ НКВС і армії за незалежність України), і нарешті неоголошена війна Росії проти України 2014 р.). У кожному з таких випадків причиною конфліктів було порушення Росією її міжнародних зобов'язань.

Правда, сама Росія як офіційно, так і на рівні публіцистів завжди пробує знаходити тому інше пояснення. Той же договір України з Росією 1654 року був чи не найпріоритетніший серед усіх міжнародних зобов'язань російського царя того періоду. Україна практично замкнула на собі три четвертих проблем, які мала розв'язувати Росія в південному і західному напрямі (на сході Росія в цей час спокійно окуповувала території місцевих народів). Ціною неймовірних дипломатичних зусиль Б. Хмельницькому вдалося налагодити стосунки майже з усіма правителями, які до цього одностайно вороже виступили проти України, вимагаючи від неї розірвати договір з російським царем. Після того як Б. Хмельницький проявив чудеса дипломатичної майстерності в розвитку дружніх стосунків зі Швецією (в травні 1655 року посол Швеції висловив готовність допомогти Україні у війні з Польщею; в серпні укладено угоду зі Швецією, в якій передбачено входження західноукраїнського регіону до складу Української козацької республіки; у вересні і грудні 1655-го, січні і лютому 1656 року посли Швеції прибувають, щоб запевнити Україну

[23] Липинський В. Україна на переломі 1657–1659 / В. Липинський // Історичні студії та монографії / В. Липинський. — Київ — Відень: Дніпросоюз, 1920. — (3). — С. 41–42; див. також.: Акты относящиеся к истории Южной и западной России. — (3). — С. 555–556, 551–552.

про подальший розвиток з нею дружніх стосунків), 17 травня 1656 року Росія оголошує війну Швеції. Коли Б. Хмельницькому вдалося розвалити єдність південно-західних держав, які, своєю чергою, намагалися розвалити українсько-російський союз і започаткувати новий польсько-український союз (в березні 1654 р. Б. Хмельницький порозумівся з представниками Сербії, Болгарії і Греції, в квітні добився нейтральної позиції Туреччини, в квітні — травні агітував молдавського правителя приєднатися до українсько-російського союзу, а в липні — волоського воєводу, фактично домовився в серпні з ногайцями, які пообіцяли виступити з боку України і Росії проти Польщі, домовився з трансільванським князем і волоським воєводою, що вони не будуть виступати проти України і Росії і не вступатимуть в союз з Польщею), коли він відмовив десяткам делегацій від польського короля перейти до нового союзу України з Польщею, який мав бути спрямований проти Росії, він дізнається від царя (початок червня 1656 року) про його намір розпочати переговори з Польщею. Переговори, які з самого початку були спрямовані проти України і завершились відповідним перемир'ям. Аналіз дій російського царя показує, що ним керувала зовсім не турбота про безпеку в регіоні, а гординя — додати до своєї титулатури ще один титул — «король Польщі». Знаючи це, польські магнати купили його як простака в дипломатії. З часом російська дипломатія і міжнародно-правова наука шукатимуть аргументи, як закрасити цю брудну пляму у своїй історії, але так і не знайдуть нічого розумного. Але, як показує аналіз, вона передається досить послідовно двома стандартами: для міжнародно-правового вжитку: «раз жизнь ушла вперед от условий, при которых состоялось известное международное соглашение, и соглашение это оказывается не отвечающим высоким целям государства, оно теряет свою обязательную силу»[24]. Саме так пояснив В. Путін порушення ряду міжнародних договорів з Україною і відмову від них, попри те, що під деякими з ним ще чорнило не встигло висохнути.

Для внутрішнього вжитку «улюбленим коником» стала пропаганда, що Захід ображає російський народ, він з ним не рахується, хоча в основному сам живе за рахунок досягнень цього народу. Фактично ця демагогія почала експлуатуватися ще з часів Петра І і зазвичай до неї вдавалися кожного разу, коли російські правителі задумували якусь авантюру. Як це відбувалося раніше, свідчать самі російські публіцисти: «Наряду с религиозным консерватизмом, недружелюбным отношением русского народа к западному влиянию быстро проникавшему во все сферы жизни, немаловажную роль играло патриотическое чувство, национальное самолюбие. Самолюбие это весьма часто страдало со времен Петра Великого. Оно было сильно задето многими его нововведе-

[24] Жигарев С. А. Россия в среде европейских народов по даным истории международных отношений и права / С. А. Жигарев // Историко-периодические очерки / С. А. Жигарев. — С.-Петербург. — С. 179.

ниями и глубоко оскорблено политическим хозяйничаньем иностранцев при ближайших приемниках великого преобразователя. С другой стороны, вследствие недостаточной развитости народа, самое патриотическое чувство понималось совершенно неправильно. С ним связывалось представление о непозволительности даже указывать какие-либо недостатки русской жизни и допускать какое-либо превосходство западной Европы над Россией»[25].

Про те, яких потворних форм набувала ця тенденція, говорить один з найкращих знавців російського народу академік Пипін О. М.: «даже образованные люди были чрезвычайно недоверчивы к тому, что казалось западным мнением, и до крайности притязательны там, где, по их мнению, затрагивалось достоинство русского народа. Простые требования исторической критики, в сущности ни сколько не касавшиеся этого достоинства, поднимало целые бури, простое упоминание иных мрачных событий русской истории с негодованием осуждалось, как оскорбление нации»[26].

Як свідчать знову ж таки самі російські автори: «такой ложно-патриотический характер недружелюбного отношения к Западу... проявляется в более или менее разной форме... главным образом в эпохи международной неприязни и борьбы России с европейскими государствами»[27]. Правда, таке ставлення до інших народів мало свої особливості. По-перше, воно здебільшого «підживлювалось» в навколоурядових колах, переважно більшість культурного прошарку таким великодержавним снобізмом не хворіла. По-друге, для нього активізація була характерна лише в період вчинення агресивних намірів і саме це, з погляду російського проурядового пропагандиста, виправдовувало все: «При Алексее Михайловиче Россия не имела еще счастья принадлежать к политической системе европейских государств, и потому у нее были развязаны руки, и она была единственным судьей в своих делах. В то время произошел первый раздел Польши. Россия, никого не спрашиваясь, взяла из своего, что могла, — Малороссию по левую сторону Днепра, Киев и Смоленск, — взяла бы и больше, если бы надежды на польскую корону не обманули царя и заставили упустить благоприятное время»[28].

У часи Катерини II Росія нібито заявила, що вона стала складником політичної системи європейських держав, хоч, правда, своєрідним: «Россия достигла уже у всех отношениях великого совершенства, не нуждается больше ни в каких заимствованиях у Европы, представляет вообще лучший из всех

[25] Жигарев С. А. Россия в среде европейских народов по даным истории международных отношений и права / С. А. Жигарев // Историко-периодические очерки. — С.-Петербург. — С. 7.

[26] Пыпин А. Н. История русской этнографии / А. Н. Пыпин. — С.-Петербург, 1890. — (1). — С. 143–144.

[27] Жигарев С. А. Россия в среде европейских народов по даным истории международных отношений и права / С. А. Жигарев // Историко-периодические очерки. — С.-Петербург. — С. 7.

[28] Данилевский Н. Я. Россия и Европа / Н. Я. Данилевский. — М.: Книга, 1991. — С. 31–32.

возможных миров»[29]. І, зрозуміло, цій найкращій державі дозволено все: «Тоже дозволено сказать и о Крымском полуострове хотя и не принадлежавшем истари к России, но послужившим убежищем не только ее непримирившим врагам, но врагам всякой гражданственности, которые делали из него набеги при всяком удобном случае, посжигали огнем и посекали мечем южные Русские области до самой Москвы. Можно пожалуй согласиться, что здесь было завоевано государство, лишена своей самостоятельности народность; но какое государство и какая народность? Если я назвал всякое вообще завоевание национальным убийством, то в этом случае это было такое убийство, которое допускается «Божескими и человеческими законами», — убийство, совершаемое в состоянии необходимой обороны и вместе в виде справедливой казни».[30]

Цей історик, один з найавторитетніших сьогодні при дворі В. Путіна, явно лукавив — бо ж були укладені міжнародні договори щодо Криму і з Кримом, які Росія свято зобов'язувалась дотримуватися і не розпочинати з ним війни. А відбулося те ж саме, як сьогодні вчинила Росія з міжнародними договорами з Україною — Росія їх цинічно розтоптала. Взагалі складається думка, що для Росії в світовій спільноті нічого не змінилося, принаймні за останні три століття. Часто складається враження, що В. Путін бере свої рішення і інструкції з канцелярії Катерини ІІ. Бо ж не тільки пояснення, а й слова ті ж самі. Візьмемо, наприклад, його ставлення до санкцій, які ухвалили країни світу щодо Росії через її неоголошену війну проти України і заяву, що Росія будь-які санкції витримає. Якщо змінити назви країн, то складається враження, що Катерина ІІ працює прессекретарем у В. Путіна. З її листа Вольтерові: «Забавно, что турки уверяют будто мы не можем долго вести войну. Если бы страсть не обладала этими людьми, то как могли они забыть, что Петр Великий вел войну в продолжении 30 лет, то с этими самим турками, то со шведами, то с поляками, то с персами, а империя не была доведена до крайности; напротив Россия на каждой войне выходила более цветущей чем была прежне; войны возбуждали промышленность; каждая из них порождала какой-нибудь новый источник, который давал новую жизнь торговли и оборотам. Если так называемые государи христианские, держащие сторону мусульман, завидуют успехам этой войны, то должны винить самих себя; кто им велел возбуждать ее против меня не предвидев последствий? В России все идет своим порядком; есть области, где почти не знают, что у нас два года война. Нигде нет ни в чем недостатка; поют благодарственные молебны, танцуют и веселятся»[31]. Все як сьогодні. Або реакція В. Путіна на підтримку його агресії діячами церкви, науки і культури. Тут також за нього відповіла Катерина ІІ (знову таки в листі Вольтерові): «Я должна отдать справедливость своему народу: это

[29] Пынин А. Н. История русской этнографии / А. Н. Пынин. — С.-Петербург, 1890. — (1). — С. 148.

[30] Данилевский Н.Я. Россия и Европа / Н. Я. Данилевский. — М.: Книга, 1991. — С. 37–38

[31] Соловьев С. М. История Россси с древнейших времен / С. М. Соловьев. — (14). — Т. 27–28. — С. 420.

превосходная почва, на которой хорошее семя быстро возрастает; но нам также нужны аксиомы неоспоримо признанные за истины; благодаря этим аксиомам правила, долженствующие служить основанием новым законам, получили одобрение тех, для кого они были составлены. Я думаю, вам бы понравилось сидеть за столом, где сидят вместе православный, еретик и мусульманин, спокойно слушают голос идолопоклонника и все четверо совещаются о том, чтобы их мнение могло быть принято всеми. Они так хорошо забыли обычай поджаривать друг друга... Уверяю Вас, что дела идут буквально так, как я Вам говорю: если бы понадобилось подтверждение у меня бы нашлось 640 подписей (В. Путіну вистачило 300 з лишком. — В.Б.) с подписью епископа впереди. На юге быть может скажут: какие времена, какие нравы! Но север поступит как луна, которая идет своей дорогой»[32].

Зневажливе ставлення Росії до міжнародних зобов'язань було завжди і завжди, як тільки вона вичерпувала щось корисне для себе з міжнародного договору, вона про нього забувала. Але особливо цинічно нехтувати міжнародними угодами вона почала з періоду Жовтневого перевороту. Так, як сьогодні говорять про свої міжнародні зобов'язання В. Путін, Д. Медведєв і їхні апологети, що це «перегорнута сторінка для нас», «змінився час і нічого нам нагадувати про наші міжнародні зобов'язання», «ці договори стали для нас папірчиками», не осмілювались навіть їхні попередники до періоду 1917 року. Але й тоді, коли порушувався якийсь основоположний договір європейського правопорядку, за цим правопорушенням досить часто стирчали вуха російського можновладдя.

Звичайно, не Росія була першовідкривачка в порушенні міжнародних договорів і не українсько-російський договір 1654 року був першою угодою, якою досить швидко знехтували. Ситуація змінилася після укладання Вестфальського миру 1648 року, який заклав нові основи європейського правопорядку[33], коли порушення навіть двосторонньої політичної угоди відчутно проявлялось на регіональній системі міжнародного правопорядку. Але Росія на той час ще не була активним учасником міждержавних відносин в Європі й тому вона, якщо і могла порушити якийсь міжнародний договір, то лише двохсторонній, який для європейського правопорядку не був життєво важливим (договір українсько-російський 1654 року чи не перший, яким Росія збурила цілий субрегіон).

Як зазначав упорядник першого найфундаментальнішого «Собрания трактатов и конвенций, заключенных Россиею с иностранными державами» проф. Ф. Мартенс: «Россия только со второй половины XVII в. стала принимать более деятельное участие в европейских международных отношениях, и

---

[32] Соловьев С. М. История Россси с древнейших времен / С. М. Соловьев. — (13). — Т. 25–26. — С. 468–469.

[33] Дмитрієв А. І. Вестфальський мир 1648 року і сучасне міжнародне право / А. І. Дмитрієв. — К.: Київський університет права, 2001. — С. 426.

трактатов, заключенных ею в XVII в. немного»[34]. Для країн Західної Європи Росія в політичних міждержавних зносинах залишалась маловідомою майже до початку XVIII ст. До цього про неї знали хіба що купці і вузьке коло дипломатів. Знову-таки, висновок Ф. Мартенса на основі аналізу російських міжнародних договорів: «Неучастие московского государства в политических делах западной Европы предупредило надобность для Англии искать политического союза с Россией. Таким образом исключительно торговыми оборотами с московским государством могли дорожить Англичане в продолжение нескольких веков, с половины XVI столетия вплоть до начала XVIII века»[35].

Втім новачок досить швидко освоївся в середовищі шанованих держав і вже досить скоро почав завдавати їм чимало клопоту. Французький король Людовик XVIII відчув це на собі сповна: «Император Александр I и его посол в Париже, Поццо ди Борго, считали за собою неотъемлемое и законное право систематически вмешиваться в дела внутренней политики Франции и установить за ними постоянный и строгий надзор»[36]. Західноєвропейські партнери виявилися неготові до співробітництва з новим для них суб'єктом міждержавних зносин, розгубилися і дозволили собі лише моралізувати з приводу його дій. Росія, не звертаючи на це уваги, дійшла до диктату своїх прав: «Так, в 1816 году французский поверенный в делах в С.-Петербурге граф де ля Мусса писал своему правительству, между прочим следующее: «Что стало бы с Россией без ее штыков? Наука, искусство, все, что делает мир славным, здесь неизвестны. Будучи данницей всей Европы в следствии своих потребностей и фантазий, Россия даже не в состоянии одевать и вооружать своих солдат, благодаря которым она существует». По его мнению только «стечение обстоятельств и ошибок, подобного которому трудно найти в истории, дали России также преобладание и блеск, которых она сама, собственными силами не достигла бы. Беззаботная политика истекшего века превратила Скифский шлем московских царей в императорскую корону и позволила раздел Польши...»[37].

---

[34] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Австрии 1648–1762 г. / По поручению Министерства Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография Министерства Путей Сообщения, 1874. — (1). — С. 11.

[35] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Англии 1710–1801 г. / По поручению Министерства Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография Министерства Путей Сообщения, 1899. — (9 (10)). — С. 3.

[36] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Франции 1807–1820 г. / По поручению Министерства Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография А. Бенке, 1905. — (14). — С. 3.

[37] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Франции 1807–1820 г. / По поручению Министерства Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография А. Бенке, 1905. — (14). — С. 4.

Поки західноєвропейські країни пробували проаналізувати ситуацію і виробити модель поведінки з Росією, вона спокійно утвердила Східну Європу зоною свого впливу, а країни Західної Європи — зоною можливого втручання Росії під приводом захисту православних вірних, рідше — з метою поновлення прав слов'янських народів. Ще в той час, коли зарубіжні науковці та політики дискутували з приводу правомірності інституту гуманітарної інтервенції, Росія не сумнівалась у його прийнятності для неї, на основі розробленої нею доктрини: «російські володарі є всесвітніми християнськими государями, імператорами всіх православних світу, тобто мають право керувати ними і захищати їх»[38]. На основі цієї доктрини зневажено десятки міжнародних договорів, міжнародні зобов'язання Росії набули карикатурних форм і цинічного тлумачення.

Слід зазначити, що російські дослідження в цій галузі (Д. В. Цвєтаєва, А. С. Мулюкіна, В. Т. Пероговського та ін.) в основному захищали віротерпимість, але без втручання у внутрішні справи, без нехтування міжнародними договорами. Як тільки більш-менш чітко визначилась позиція держави з цього питання змінилось і наукове трактування (для російських науковців завжди було характерно підтримувати політику своєї держави, навіть тоді, коли вона нехтувала своїми міжнародними зобов'язаннями і вела агресивну війну; тут хибно зрозумілий патріотизм завжди мав перевагу над науковою об'єктивністю) і науковці почали доводити протилежне: «Все эти действия России оправдывались тем, что московский государь является естественным представителем и защитником православия. Поэтому все православные, независимо от их подданства, находили себе защиту и покровительство в России»[39].

Втім при незаперечній небезпеці подібних дій для міжнародного права вони були меншою загрозою, ніж ті дії, що підривали міжнародно-правову стабільність у регіоні чи субрегіоні і не рідко вели до кровопролитних регіональних війн. Лише кілька прикладів: 1) після Віленського перемир'я з Польщею Росія укладала ще не один договір з нею і тут же їх порушувала, хоч офіційно заявляла про інше. Коли було вигідно, Катерина II заявляла: «У нас трактаты с Польшей; трактаты всегда имели для нас священную обязательность, и так как от этого зависит безопасность империи со стороны Польши, то у нас не будет других правил, кроме наших трактатов с Польшей. Все что противно нашим трактатам с Польшею, противно и нашему интересу»[40]. Коли ж Польща ослабла у війнах зі своїми сусідами, Росія як і її партнери (і їх Росія в цьому не засуджувала) загорілась «желанием воспользоваться очевидными несообразнос-

[38] Неліп М. І. Силовий захист прав людини. Питання легітимності в сучасному міжнародному праві / М. І. Неліп, О. О. Мерезеко. — К.: Наукова думка, 1998. — С. 25.

[39] Капустин М. Н. Дипломатические сношения России с Западной Европой во второй половине XVII века / М. Н. Капустин — М.: Университетская типография, 1852. — С. 41.

[40] Соловьев С. М. История падения Польши / Записки Екатерины II от 16 декабря 1791 года / С. М. Соловьев. — М.: Типография Грачева, 1863. — С. 170.

тями государственного устройства Польши и теми нескончаемыми смутами, которыми так богата история польского народа»[41].

Мине лише кілька місяців після написання записки Катериною II, як імператриця санкціонує створення в Польщі Торговицької конфедерації (зновутаки дії Путіна проти України сьогодні проходять ніби за сценарієм Катерини II), а 23 січня 1793 р. укладе конвенцію з Пруссією, за якою вся святість попередніх зобов'язань перед Польщею буде цинічно відправлена в архів разом з договором. Одинадцять статей цієї Конвенції закріпляють за «Е. в. императрицей всероссийской обязательства содержать свои сухопутные и морские силы в том грозном положении, в каком они находятся в настоящее время», щоб бути готовими «к подавлению и удержанию по первому сделанному ею требованию всякого восстания и возмущения, могущего обнаруживаться в Польше» (ст. 1), санкціонували передання Росії білоруських і українських земель «так что все земли, города и округи вышеуказанные будут принадлежать на вечные времена Российской империи и отныне гарантируются за нею» (ст. 2).

Втім святість цього договору також буде дуже швидко поставлена під сумнів. Через «невдячність» польського народу, який не погоджуючись з тим, що його позбавили своєї держави і території чинив опір, і «е. и. в. вынуждена была употребить усилия к обузданию и прекращению мятежа и восстания, обнаружившихся в Польше, с стремлениями самыми пагубными и опасными для спокойствия соседственных Польше держав» (Декларація Росії і Австрії про третій поділ Польщі від 23 грудня 1794 року). Три держави (Пруссія, Австрія і Росія) уклали (24 жовтня 1795 року) новий договір з новими «священними зобов'язаннями». За яким ліквідовували Польщу як державу. Сторони договору так довіряли одна одній, що паралельно уклали таємні договори проти третього учасника основної угоди. Подібне цинічне ставлення до міжнародних зобов'язань очікуваного результату не дало. «Вечные времена» російського володіння Польщею закінчились у 1917 році, коли польський народ повернув собі свободу. Але весь цей період в Європі так і не настав бажаний спокій і правопорядок значною мірою і через польське питання.

1805 року (30 березня (2 квітня)) Росія укладає союзний трактат з Англією, за яким планувалось розпочати формувати міжнародно-правові основи взаємин європейських держав. У статті 6 трактату, зокрема, передбачалось: «Созвать всеобщий конгресс для обсуждения и определения более точных, чем к несчастию могли быть до сих пор, постановления международного права и обеспечить их соблюдение учреждением федеративной системы, устроенной сообразно положению разных государств Европы»[42]. Але саме це положення Росія перша ж і порушила (точніше, навіть і не збиралась виконувати). Пояс-

[41] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс. — (1). — С. 3.

[42] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Англией 1801–1831 гг. / По поручению Министерства

нення тому згодом розкопає в архівах МЗС Росії Ф. Мартенс, який знайде таємну інструкцію імператора Олександра І своєму дипломатові, направленому на переговори в Лондон: «Не может быть и речи об осуществлении идеала вечного мира»[43].

3. Не менш зневажливо до міжнародних зобов'язань ставився наступник Олександра І імператор Микола І. В середині XIX ст. Європа вирувала звинуваченнями (передусім з боку Англії і Франції) про порушення Віденського трактату 1815 р. та й взагалі щодо всієї зовнішньої політики тодішньої імперії, «которая, как известно, вызвала в Европе полное недоверие к ее бескорыстию и в конце привела к крымской войне, имевшей целью парализовать честолюбивые стремления России»[44]. Що ж могло трапитися такого, що призвело до ескалації напруги на європейському континенті, а врешті до чергової війни? Всього одне зобов'язання, яким знехтував імператор Микола І, закріплене в статті 1 Віденського трактату 1815 року — зобов'язання Росії надати Польській державі «особенное управление», а цар не тільки постійно придушував повстання в цій країні, а знищував будь-які конституційні прагнення особливого управління. Цар виходив з того, що все, що він надав полякам, він міг і відібрати, а тому країни-гаранти «збереження особливого управління» в Польщі (Франція і Англія) мали б бачити порушницею Віденського трактату 1815 року саме Польщу, яка прагнула добитися особливого управління, а не російського царя, який її цього позбавив. Як зазначав царський дипломат Татіщев: «Защищать теперь устройство, дарованное в 1815 году императором Александром, это значило бы, с их стороны (Франции и Англии. — В. Б.) защищать претензию нелепую, и потому, несостоятельную перед судом простого здравого смысла»[45]. Як сказав би сьогодні В. Путін, сторінка перегорнута, час минув.

4. Черговим зривом відносної стабільності на європейському континенті було грубе порушення Росією положень Паризького трактату від 18(30) березня 1856 року, який уклали імператор всеросійський, імператор французький, королева Сполученого Королівства Великої Британії і Ірландії, король сардинський і імператор оттоманський, з одного боку, і імператор австрійський — з другого. Якоюсь мірою цим порушенням Росія лише засвідчила незмінність

Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография А. Бенке, 1895. — (9 (10)). — С. 86.

[43] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Англии 1801–1831 гг. / По поручению Министерства Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография А. Бенке, 1895. — (9 (10)). — С. 86.

[44] Жигарев С. А. Россия в среде европейских народов / По даным истории международных отношений и права// С. А. Жигарев/ Историко-периодические очерки. — С.-Петербург. — С. 174.

[45] Мартенс Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россией с иностранными державами / Ф. Мартенс // Трактаты с Австрии 1815–1849 гг. / По поручению Министерства Иностранных Дел / Ф. Мартенс. — С.-Петербург: Типография Министерства Путей Сообщения, 1878. — (4). — С. 528.

своєї політики щодо Туреччини. Безліч російсько-турецьких воєн переслідували одну і ту ж мету Росії: захопити частину території, яка була під турецькою юрисдикцією, і укласти договір з нею в обмін на визнання дружніх стосунків на перспективу; порушити цей договір, знову захопити частину території під турецькою юрисдикцією, знову укласти договір і знову пообіцяти в ньому, що Росія зберігатиме дружні стосунки з Туреччиною. Так, лише в XIX ст. російсько-турецькій війні 1806–1812 рр. Росія окупувала Бессарабію, змусила Туреччину укласти Бухарестський договір 16(28) травня 1812 року, за яким та відмовилася від цієї території на користь Росії. В 1828–1829 рр. Росія оголошує чергову війну Туреччині, змушує останню укласти Адріанопольський мир 2(14) вересня 1829 р., за яким окуповує Молдову і Волощину, а також східне узбережжя Чорного моря і дельту Дунаю. Черговий договір (Ункяр-Іскелесійський від 8 липня 1833 р.) був укладений не в результаті війни, а під тиском Росії. За ним Туреччина зобов'язувалася закривати Дарданелли для іноземних військових кораблів на вимогу російського уряду[46]. Нахабна безкарна політика Росії так переконала її в тому, що може застосувати вагоміші дії до Туреччини, що вона вирішила поділити цю імперію.

Як ці нахабні цілі Росія здійснювала, підтверджує радянське напівофіційне видання «История дипломатии»: «Меньшиков был назначен в Турцию царем в качестве чрезвычайного посла и полномочного представителя, Нессельроде было велено изготовить для отъезжающего Меньшикова инструкцию, основное положение которой было таково: «Распадение Оттоманской империи стало бы неизбежным при первом же серьезном столкновением с нашим оружием. ... Миссия Меньшикова состояла в предъявлении Турции требований, которые клонились к подрыву суверенной власти султана во всех его владениях, где имелось православное население... Меньшиков повел себя с вызывающей надменностью. ...С первых же шагов Меньшикова стало ясно, что в двух центральных пунктах он ни за что не уступит: во-первых, он желает добиться признания за Россией права на покровительство не только православной церкви, но и православных подданных султана; во-вторых, он требует, чтобы согласие Турции было утверждено султанским синодом, а не фирманом, то есть чтобы оно носило характер международно-правового обязательства по договору с царем, а не являлось бы простым указом султана... Абдул-Меджиб был готов пойти на все уступки. Но теперь это царя уже не интересовало. 22(10) марта 1853 г. Меньшиков прочел вслух Рифаат-паше такую вербальную ноту: «Требования императорского (русского) правительства категоричны». А через два дня он прочел новую ноту, которая требовала прекращения «систематической и злостной оппозиции». Тут же он представил проект конвенции, кото-

[46] История дипломатии. — М.: Госполитиздат, 1959. — С. 555.

рая делала Николая, как сразу же заявили дипломаты других держав, «вторым турецким султаном»[47].

Невгамовний територіальний апетит Росії обурив усю Європу, що привело до Кримської війни 1853–1856 рр., яку Росія програла і змушена була підписати 18(30) березня 1856 року Паризький трактат. За цим мирним договором Росія зобов'язувалась: бути з іншими сторонами угоди «на вечные времена миру и дружеству», а також «между их наследниками и приемниками, государствами и подданными» (ст. 1), «возвратить е. в. султану город Карс с цитаделью оною, а равно и прочие части оттоманских владений, занимаемых российскими войсками» (ст. 3), «е. в. император всероссийский соглашается на проведение новой граничной черты Бессарабии» (ст. 20), «пространство земли уступленное Россией будет присоединено к Княжеству Молдавскому под верховной властью Блистательной Порты» (ст. 21) и т. д. А що «Черное море объявляется нейтральным: открыто для торгового мореплавания всех народов вход в порты и воды оного формально и навсегда воспрещается военным судам, как прибрежных, так и всех прочих держав» (ст. 11), то «не может быть нужно содержание или учреждение военно-морских на берегах оного арсеналов, как не имеющих уже цены, а посему е. в. император всероссийский и е. и. в. султан обязуются не заводить и не оставлять на сих берегах никакого военноморского арсенала» (ст. 13), «каждая из договаривающихся держав будет иметь право содержать во всякое время по два легких морских судна у дунайских устьев» (ст. 19) і т. п.[48]

Водночас 18/30 березня 1856 р. була укладена конвенція щодо Дарданелльської і Босфорської проток, яка поновлювала конвенцію, укладену в Лондоні 13 липня 1841 року (з деякими незначними змінами), заборонила військовим суднам іноземних держав входити у вказані протоки (ст. 1) передбачала, що «султан представляет себе, как и прежде, выдавать фирманы для прохода легким под военным флагом судов, которые будут употребляемы, по существующему обыкновению, при миссиях дружественных с Портой Держав» (ст. 2), і допускала «изъятие в отношениях к легким под военным флагом судам, которые каждые из договаривающихся Держав имеет право содержать при устьях Дуная, для обеспечения исполнения постановлений о свободе судоходства по сей реке, и коих число не должно превышать двух для каждой Державы» (ст. 3)[49]; конвенція між Росією і Туреччиною щодо тримання в Чорному морі військових суден, яка підтверджувала, що сторони дотримуватимуться правила щодо нейтралітету Чорного моря, зобов'язувала, що «стороны взаимно обязуются не иметь в Чорном море иных военных судов, кроме тех,

[47] История дипломатии. — М.: Госполитиздат, 1959. — С. 646–647.

[48] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 23–37.

[49] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — Москва: Госполитиздат, 1952. — С. 35–37.

коих число сила и размеры определены, как ниже следует» (ст. 1), «содержать каждое по шести в означенном море паровых судов 50 метров длины по ватерлинии, вместительностью не свыше 800 тонн и по 4 мелких паровых или парусных судна, коих вместительность не должна превышать 200 тонн в каждом» (ст. 2)[50]; конвенція між Росією, Францією і Великою Британією про Аландські острови (Париж, 18(30)березня 1856 р.), за якою сторони «объявляют, что Аландские острова не будут укрепляемы и что на них не будет содержимо ни вновь сооружено никакого военного и морского заведения»(ст. 1)[51].

Якщо стосовно Аландських островів Росія не ризикнула та й об'єктивно не мала змоги порушити зобов'язання, то щодо Чорного моря вона почала нехтувати міжнародними договорами майже зразу ж після завершення Паризького конгресу. Як то завжди було властиво Росії, вона офіційно бере зобов'язання перед іншими державами для заспокоєння світової спільноти, а сама робить висновок з програшів і не дивлячись на щойно взяті зобов'язання, наполегливо проводить ще більш егоїстичну політику. Так було і на цей раз. Цар тут же замінив міністра закордонних справ Нессельроде на Горчакова, який в доповіді Олександрові II так визначив завдання Росії: «Россия поправляется от потерь и понесенных жертв. Это — одна основа будущей политики. Другая состоит в том, что Россия отныне не намерена жертвовать своими интересами для поддержания принципов Священного союза и считает себя совершенно свободной в выборе своих будущих друзей»[52]. Ця теза залишиться основоположною для Росії, незалежно від зобов'язань, які вона братиме на себе, кого вона назве своїми друзями чи які пріоритети вона офіційно оприлюднить. Вона домінантна і для Росії сьогодні.

А поки що Горчаков взявся за зміцнення позицій в Чорному морі, не звертаючи уваги на договори Паризького конгресу та протести, які були від Порти та інших держав. І коли стало всім очевидно, що Росія жодним чином не керується Паризьким трактатом і конвенціями до нього, О. Горчаков у циркулярній депеші своїм представникам при урядах держав, які підписали цей трактат, так радив пояснювати несумісні з трактатом дії Росії: трактат лише теоретично гарантував безпеку чорноморських кордонів по всій їх лінії; чорноморський регіон проголошено нейтральним, тоді як Середземне море не нейтральне; самі зобов'язання за трактатом мають лише моральний характер, яке мало міжнародне право і до укладання трактату; в Молдові і Волощині, яких за трактатом залишили під верховною владою Порти і заборонили будь-яке втручання у їхні внутрішні справи, сталися перевороти, які привели до їхнього об'єднання; після трактату з'явилися броненосні судна, про які на той час не знали, тоб-

[50] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 38–39.

[51] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 40–410.

[52] История дипломатии. — М.: Госполитиздат. — С. 691–692.

то сталися такі зміни, які дозволяли Росії не виконувати своїх зобов'язань за трактатом:» е. и. в. не может допустить, чтобы безопасность России была поставлена в зависимость от теории, неустоявшей перед опытом времени», «не может далее считать себя связанным обязательствами трактата 18-го/30-го марта 1856 года, насколько они ограничивают его верховные права в Чорном море»[53]. Росія вибрала час для подібної заяви, коли йшла Франко-Прусська війна і сторонам Паризького трактату було не до неї.

Заяви Росії викликали обурення в Англії й Австро-Угорщини і за пропозицією Пруссії була скликана в Лондоні (січень 1871 р.) конференція, яка «подтвердила принцип закрытия проливов для иностранных военных кораблей, но султан получил право открывать проливы для военных кораблей «дружественных и союзных держав в том случае, когда Блистательная Порта найдет это необходимым для обеспечения исполнения постановлений Парижского трактата 30 марта 1856 г.»[54]. На цій же конференції був ухвалений протокол засідання 5-го (17-го) січня 1871 р., в додатку до якого записали: «Уполномоченные Северной Германии, Австро-Венгрии, Великобритании, Италии, России и Турции, собранные сегодня на конференции, признают за существенное начало международного права, что ни одна держава, не может освободить себя от обязательств трактата, не изменив его постановлений иначе, как с согласия договаривающихся сторон, достигнутого посредством дружественного соглашения»[55]. В дипломатичній практиці випадок безпрецедентний. Хоч в доповненні до протоколу йшлося про те, що жодна держава не може так чинити, всі розуміли, що тут йшлося про Росію. З часом визнають це і в Росії. Як писав С. Жигарєв: «Как известно протокол этот был в свое время, с одной стороны, как бы упреком России за то, что она самовольно отказалась от исполнения постановления Парижского трактата 1856 г., касающегося нейтрализации Черного моря, а с другой стороны, как-бы предупреждением, что на будущее время всякое видоизменения международных договоров она должна совершать не иначе, как с общего согласия всех участвующих в подписании их сторон»[56].

Менше всього уваги на подібний докір звертала сама Росія, яка і далі продовжувала порушувати Паризький трактат, але вже разом з Лондонською конвенцією 1(13) березня 1871 року. Попри те, що російський уповноважений на конференції Бруннов досить активно захищав інтереси Росії, «в Петербурге

---

[53] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 106.

[54] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 108; История дипломатии. — М.: Госполитиздат. — С. 750.

[55] Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованых народов / Ф. Мартенс // 1898. — С. 420.

[56] Жигарев С. А. Россия в среде европейских народов / По даным истории международных отношений и права// С. А. Жигарев/ Историко-переодические очерки. — С.-Петербург. — С. 171.

его образ действий вызвал удивление и недовольство»[57]. Росія була переконана, що її порушення міжнародних зобов'язань взагалі не повинні бути темою для міжнародних обговорень, але коли вони починаються, то її уповноважені представники мають зробити все, щоб такі переговори зірвати. В цій ситуації її поведінка, щонайменше, сприяла зривові міжнародних домовленостей і порядку в чорноморському субрегіоні.

5. Прикладом подібних дій, які вели до порушення міжнародних зобов'язань і які Росія чинила свідомо, може бути її ставлення до Берлінського трактату від 1(13) липня 1878 року. Показово, що результати цього конгресу в радянській і зарубіжній літературі міжнародного права завжди оцінювались з протилежних позицій. Зарубіжні автори майже одностайно дають йому характеристику історичної, етапної події в міжнародно-правовому сенсі (В. Грев: «Берлінський конгрес 1878 р. — блискуче підсумкове проведення європейського концерту, в якому взяли участь п'ять провідних держав (Росія, Німеччина, Австро-Угорщина, Франція, Велика Британія. — В. Б.), а з ними Туреччина і Італія»[58]; за Г. Грейгом, це «найвидатніша асамблея дипломатичних лідерів з часів великого конгресу у Відні»[59] тощо).

У радянській міжнародно-правовій літературі цей конгрес оцінювався або як малозначущий в міжнародному житті європейських держав, або суто інформативно, на кшталт: «Следующий этап Восточного вопроса — Берлинский трактат 1878 г., с признанием независимости Румынии, Сербии, Черногории и вассальной Болгарии с обеспечением прав вероисповедных меньшинств и режима Дунайского судоходства»[60] (керуючись текстом Ф. Ліста, в якому детальніше подається рішення Берлінського конгресу 1878 р. В. Є. Грабар у переробленому варіанті трохи повніше подає інформацію про цей трактат: «Русско-турецкая война 1877/78 гг., поводом которой послужило восстание в Герцеговине и волнения в Черногории, Сербии и Румынии, закончилась не так, как Крымская кампания, — решительным поражением Турции. Но в виду того, что территориальные потери, возложенные на Турцию победоносной Россией в Сан-Стефанском прелиминарном договоре 19 февраля (3 марта) 1878 г. (окончательный мир заключен в Константинополе 8 февраля 1879 г.), вызвали протест со стороны Великобритании и Австро-Венгрии, как гарантов целости Турции, то Берлинскому конгрессу, заседавшему с 1(13) июля 1878 г. (Бисмарк в качестве «честного маклера»), пришлось попытаться примирить несогласие. Здесь могут быть указаны лишь важнейшие постановления заключительного

[57] История дипломатии. — (1). — С. 750.

[58] Grewe W. G. The Epochs of International Law/ Welter de Greyter/ Berlin, New York, 2000. — P. 438.

[59] Graig G. Deutsche Geschichte/ 1866–1945. — Munich, 1980. — P. 110.

[60] Коровин Е. А. Современное международное публичное право // Е. А. Коровин / Москва — Ленинград: Госиздат, 1926. — С. 14.

акта»[61]. Далі йде перелік основних рішень конгресу. Деякі автори зазначали, що «Берлинский конгресс 1878 г. создал новую политическую карту Ближнего Востока»[62], не розкриваючи її суті, або ж твердили, що цей конгрес не мав значення для міжнародного права.

Існувала й інша думка, за якою учасників Берлінського конгресу 1878 р. звинувачували в тому, що вони не розв'язували наявних проблем в Європі, чим потенційно заклали причини виникнення Першої світової війни. «Разумеется, Берлинский трактат был важным международным документом, — писали Ю. Я. Баскін, Д. І.Фельдман, — но не столько в международно-правовой области, сколько во внешнеполитической и дипломатической. Не решив одни противоречия и обострив другие, Берлинский трактат стал исходным моментом, а Балканы — очагом конфликтов, которые содействовали возникновению Первой мировой войны 1914–1918 гг.»[63]. До речі, ця думка перекочувала і у вітчизняні дослідження: Дмитрієв А. І.: «Берлінський конгрес 1878 р. не вніс чогось нового у міжнародне право, не йшлося на ньому і про суперечності на Балканському півострові, які стали одним з чинників, що призвів до розв'язання Першої світової війни»[64]; не можна вважати, що на конгресі не йшлося про суперечності на Балканах, коли домовлено про незалежність Болгарії, Сербії і Чорногорії, а тому ближчий до суті проблеми Л. Д. Тимченко: «В Берлине было юридически подтверждено право народов на государственное самоопределение и предоставлена независимость Болгарии, Сербии и Черногории. Однако балканский вопрос и связанные с ним противоречия не были решены полностью, что сыграло свою трагическую роль в развязывании Первой мировой войны»[65].

Найпростіше покласти вину на конгрес, але ж не він створював ці проблеми, саме той, хто їх створював, той і сприяв, прямо чи опосередковано, розв'язанню Першої світової війни. Щодо оцінки цього конгресу, думається, в радянській науці міжнародного права ближче до істини був Г. П. Задорожній, який писав: «С точки зрения развития международного права одним из важнейших событий этой эпохи является Берлинский конгресс 1878 г., закончивший русско-турецкую войну (1877–1878 гг.) и пересмотревший условия Сан-Стефанского мирного договора. Берлинский трактат (1878 г.) закрепил независимость Черногории, утвердил независимость Сербии и Румынии, увеличивших свои территории. Болгария получила свою автономию в виде вас-

---

[61] Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / Переработал и значительно дополнил проф. В. Э. Грабарь. — Ленинград: Госиздат, 1926. — С. 22.

[62] Международное право. — М.: Юриздат МИНЮСТА СРСР, 1947. — С. 78.

[63] Баскин Ю. Я. История международного права // Ю. Я. Баскин, Д. И. Фельдман. — М.: Международные отношения, 1990. — С. 124.

[64] Дмитрієв А. І. Міжнародне публічне право // А. І. Дмитрієв, В. І. Муравйов. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — С. 39–40.

[65] Тимченко Л. Д. Международное право // Л. Д. Тимченко. — Харьков: Конаум, 1999. — С. 29.

сального княжества, а Босния и Герцеговина были поставлены под управление Австро-Венгрии. Был также провозглашен принцип свободы судоходства по Дунаю от железных ворот до устья, для регулирования которого были созданы международные комиссии под эгидой великих держав»[66].

Отже, як видно, не так вже й мало розв'язано міжнародно-правових проблем, зокрема й щодо Балканського півострова. Які проблеми не були розв'язані, що врешті привели до Першої світової війни, і хто ж їх спричинив?

Зрозуміло, що для пояснення причин такої глобальної катастрофи не можна обмежуватись одним суб'єктом, але повною мірою тут простежується і російський слід, зокрема, в постійному нехтуванні життєво важливими міжнародними зобов'язаннями, як тільки інтерес у Росії до них спадав.

Слід зазначити, що, програвши Кримську війну і одержавши в «нагороду» Паризький трактат, Росія з ним не погодилась і тут же почала його порушувати, як і відповідні конвенції, ухвалені задля зміцнення позиції трактату. Паралельно вона почала готуватися до нової війни з Туреччиною. Коли Росія була готова до такої війни, вона активно почала заявляти про порушення Туреччиною прав християн на Балканах і вимагати від Туреччини таких поступок, на які та піти не могла. Росія оголосила чергову війну (1878 р.) Туреччині й на цей раз переможно її завершила в 1878 р. і уклала 19 лютого (3 березня) 1878 р. Сан-Стефанський мирний договір. Цим договором Росія фактично в односторонньому порядку перекреслювала свої зобов'язання за Паризьким трактатом, Лондонською конвенцією 1871 р. та рядом інших міжнародних договорів. Навіть позитивні зміни були проведені в такий спосіб, що ставили їх під загрозу бути зірваними (визнання кінцевої незалежності Чорногорії, Сербії і Румунії (відповідно ст. 2, 3, 5), але з таким розмежуванням кордонів, на який, було очевидно, решта учасників Паризького трактату не погодяться — перетворення Болгарії в автономне князівство (ст. 6), з кордонами, які доходили до Салонік; негайне проведення змін у Боснії і Герцеговині, на о. Кріт, на Дунаї тощо). Росія не забула в договорі і про себе, визначивши «вознаграждение за войну, а равно убытки причиненные России, которые е. в. Император всероссийский требует и которые Блистательная Порта обязалась ему оплатить» в «тысяча четыреста десять миллионов рублей» (ст. 19)[67]. Але, «принимая во внимание финансовое затруднение Турции» (імператор заздалегідь визначив такий розмір плати, з яким Туреччина не могла справитись), цар великодушно дозволив султанові сплатити територіями: на Балканському півострові — Тульчинський санджак, з правом замінити його на частину Бессарабії, якої Росія була позбавлена за Паризьким трактатом 1856 р.; Румунія; в Азії — Ардаган, Карс, Батум, Баязид і територію до Саганлуга (ст. 19) в залік суми 1400 млн рублів.

---

[66] Международное право. — М.: Госюриздат, 1951. — С. 68.

[67] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — С. 169

Не варто було довго чекати на реакцію від інших учасників європейської спільноти. Як зазначив Ф. Мартенс, який дослідженню російсько-турецької війни присвятив спеціальну монографію: «Постановления Сан-Стефанского договора, уничтожившие фактически существование Турции на Балканском полуострове, вызвали крайнее неудовольствие в Западной Европе. Англия и Австро-Венгрия обвинили Россию в неисполнении обязательств, принятых ею до войны и во время войны. В начале 1878 г. война между Англией и Россией представлялась неизбежною. Разрыва не произошло, благодаря посредничеству Германии, которая предложила созвать конгресс для обсуждения условий окончательного мира между Россией и Турцией. Предложение это исходило из той мысли, что постановления Парижского трактата, изменяемые договором Сан-Стефанским, могут быть отменены только с общего согласия великих держав, подобно тому, как это было в 1871 г., когда были уничтожены статьи Парижского мира, ограничившие права России по отношению к Черному морю»[68].

Цікаво, що в Берлінському трактаті від 1(13) липня 1878 р., який переглянув умови Сан-Стефанського прелімінарного мирного договору від 19 лютого (3 березня) 1878 р., Росія взяла на себе окреме зобов'язання, ст. 59: «Е. в. Император всероссийский объявляет, что его намерения — сделать Батум порто-франко по преимуществу коммерческим»[69]. Не мине і восьми років, як Росія знову-таки в односторонньому порядку відмовиться виконувати це зобов'язання: «В 1886 г. Император Александр III указом 23 июня на имя управляющего министерством финансов объявил о закрытии батумского порто-франко, мотивируя эту меру тем, что существование порто-франко ставит в крайне неблагоприятное, торговое и промышленное положение как Батумский порт, так и весь прилегающий к нему край»[70].

Показово, що російські автори критично ставились, не визнавали правомірною позицію зарубіжних авторів, коли ті допускали можливість недотримання положень окремо взятої статті договору. «Допускаемое некоторыми писателями, — писав Ф. Мартенс, — различие в исполнении главных и второстепенных постановлений трактата не состоятельно (тут він посилається на праці Г. фон Мартенса, С. Пінейро-Ферейра, І. В. Галла. — В. Б.). Так как все статьи договора одинаково подписаны и утверждены верховной властью, то все они одинаково обязательны и нарушение одной, хотя бы и неважной, равносильно нарушению целого трактата... приостановка в их исполнении или совершенно их неисполнение может быть допущено только с согласия всех до-

[68] Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованых народов // Ф. Мартенс. — 1898. — (1). — С. 148.

[69] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 204.

[70] Сборник договоров России с другими государствами. 1856–1917. — М.: Госполитиздат, 1952. — С. 204.

говаривающихся сторон»[71]. Але. Як тільки Олександр III відмовився виконувати ст. 59 Берлінського трактату, суттєво змінилась і позиція російських науковців. «Россия имела на то право, — вважав С. Жигарєв, — так же и потому, что статья эта занимала в трактате совершенно особое место, так как в ней излагался не результат совокупного соглашения держав (виникає запитання: чому тоді під статтею підписалось двадцять повноважних представників від семи держав? — В. Б.), принимавших участие на конгрессе, а лишь свободное самостоятельное заявление России о намерении ее учредить в Батуми портофранко»[72]. Подібних прикладів цинічного ставлення Росії до своїх міжнародних правових зобов'язань можна наводити багато. Але, як уже зазначалося, навіть вона не могла порівнятися з тим волюнтаризмом, анархією і зловживанням своїм суверенітетом, які привнесла в міжнародне право радянська держава. Особливо це стосувалось сфери міжнародних договорів.

Починала радянська влада достатньо переконливо. В ухваленому II Всеросійським з'їздом Рад «Декреті про мир» сказано: «Тайную дипломатию правительство отменяет, со своей стороны выражая твердое намерение вести все переговоры совершенно открыто перед всем народом, приступая немедленно к полному опубликованию тайных договоров, подтвержденных и заключенных правительством помещиков и капиталистов с февраля по 25 октября 1917 года. Все содержания этих тайных логоворов, поскольку оно было направленно, как это в большинстве случаев бывало, к доставлению выгод и привилегий русским помещикам и капиталистам, удержанию или увеличению аннексий великороссов, правительство объявляет безусловно и немедленно отмененным»[73]. Але вже після оголошення цих намірів перед радянською владою виникли проблеми, про які вона раніше не подумала. Л. Троцький після перших публікацій таємних міжнародних договорів говорив: «Приступая к опубликованию секретных дипломатических документов из области внешней политики царизма и буржуазно коалиционных правительств за первые семь месяцев революции, мы выполняем то обязательство, которое приняли на себя, когда наша партия находилась в оппозиции». Коли більшовицька партія прийшла до влади і коли вона проголосила гасло світової соціалістичної революції, постало питання: як бути з тими міжнародними договорами, за якими царизм анексував чужі території, на яких російський пролетаріат може утверджувати поступи світової революції? Троцький на це відповів так: «Мы одновременно публикуем те договоры и соглашения, которые утратили всякую обязательную силу

---

[71] Мартенс Ф. Современное международное право цивилизованых народов // Ф. Мартенс. — 1898. — (1). — С. 420.

[72] Жигарев С. А. Россия в среде европейских народов / По даным истории международных отношений и права// С. А. Жигарев/ Историко-периодические очерки. — С.-Петербург. — С. 181.

[73] Декреты советской власти: Госполитиздат, 1957. — (1).

для русских рабочих, солдат и крестьян, взявших в свои руки власть»[74]. Отже, не всі таємні договори, а лише ті, що втратили інтерес для російських робітників.

З самого початку публікацій таємних договорів надано ідеологічно-пропагандистське спрямування, яке так вжилося в радянську, а згодом російську зовнішню політику, що стало її не лише невіднятною, а й основоположною засадою. Для Росії і сьогодні міжнародний договір — це спершу, як він про неї говоритиме як про державу, а вже потім відповідні міжнародні зобов'язання. Як тільки міжнародний договір не працює на її егоїстичні інтереси — його правові зобов'язувальні елементи мають відійти на другий план. Росія багато говорила про інтереси світової спільноти, але розуміла їх як свої власні, до яких останню слід пристосовувати. Саме тому для неї міжнародні договори — це передусім сфера права, через яку слід провести російську державну ідеологію.

Керуючись цим постулатом, уже перші публікації наповнювалися не лише таємними міжнародними договорами, а всіма документами, які показували в невигідному, для буржуазних урядів, плані зовнішньополітичну діяльність. Для цієї мети спочатку були визначені довірені газети («Правда», «Известия», «Робочий солдат»), а вже потім їх публікували в спеціальних збірниках («Сборник секретных документов из архива бывшего Министерства иностранных дел»). В семи збірниках опубліковано трохи більш ніж сто таємних договорів та інших дипломатичних документів (листи, телеграми, інформації, розпорядження, довідки тощо).

В Росії з ініціативи В. Леніна публікаціям в офіційній пресі надавалося історичне значення. Зокрема, В. Ленін так їх розцінював: «Мы опубликовали и впредь будем опубликовывать тайные договоры. Никакая злоба и никакая клевета нас не остановит на этом пути. Господа буржуа злобствуют от того, что народ видит, из-за чего его гнали на бойню»[75]. Не можна повністю ігнорувати значення цієї акції, але ж, знову-таки, пропагандистський її характер дуже швидко дав про себе знати. Скажімо, цілком справедливо були опубліковані договори, які суперечили проголошеному в Декреті про мир принципові миру і визнання злочинності анексій[76], але сама Радянська Росія розпочинала війну з усіма колишніми складниками царської Росії задля збереження єдності нової більшовицької Росії і практично всі свої кордони по периметру облаштувала в результаті анексії територій сусідніх народів; або не може викликати заперечень відмова Радянської Росії від нерівноправних договорів царської Росії[77],

---

[74] Документы внешней политики СРСР. — М.: Госполитиздат, 1957. — (1). — С. 21–22.

[75] Ленин В. И. Полное собрание сочинений // В. И. Ленин . — (26). — С. 310; (32). — С. 154; (31). — С. 348.

[76] Захарова Н. В. Влияние социальной революции на силу международного договора. — М.: Наука, 1966. — С. 34–39.

[77] Захарова Н. В. Влияние социальной революции на силу международного договора. — М.: Наука, 1966. — С. 40–53.

якби вона після цього не нав'язувала таких договорів Азербайджанові, Білорусі, Грузії, Україні та іншим державам; багато питань викликатиме в іноземних держав анулювання іноземних займів царської Росії.

В самій Росії преса (крім більшовицької) по-різному розцінила факт публікації і відмови від міжнародних договорів Росії. Одні вважали, як писала газета «День», що «документы, опубликованные Троцким не сообщают ничего нового. Самая большая сенсация — договор с Францией о левом береге Рейна — была уже раньше разоблачена Михаелисом, и тогда же было выяснено, что договор этот утратит силу и что Терещенко им не связан», інші, як то зазначало «Знамя труда», «опубликованные документы ничего нового массам не скажут; ведь и раньше никто не обольщался насчет «целей»... «опубликования тайных договоров... нельзя рассматривать как «событие», — не как государственно-политический акт, а лишь как предвыборную рекламу, рассчитанную на темную массу»[78].

В іноземних державах публікація і відмова Радянської Росії від ряду міжнародних договорів також не справила очікуваного результату. Як писав дослідник публікацій з дипломатичних архівів Росії М. Тосканов: «Як результат, ці публікації більше сприймалися з розумінням того, як важливо воєнну пропаганду використовувати як інструмент проти ворога... радянські видавці, які відбирали документи для публікації, робили це на основі політичних пропагандистських критеріїв, а тому не весь історично цінний матеріал був опублікований»; часто «тексти договорів, опубліковані в газетах, суттєво відрізнялися від оригіналів»; «а що російську мову мало хто знав, то опубліковані матеріали не знайшли такого поширення, як на це надіялися в Росії»[79].

Скоріше за все сенсації великої не сталося, але російські публікації таємних договорів викликали власні публікації в західних країнах, в яких виправлялися помилки, відходи від оригіналу, пропагандистські добавки в російських текстах, яких в оригіналах не було[80]. Втім у Радянській Росії це вважали вже пройденим етапом. Документи опубліковані і крапка. Сама Росія не збиралася відмовлятися від власних таємних угод, як і від анексій. Питання території для В. Леніна завжди було важливе, і коли йшлося про можливість приросщення території Росії, то тут ігнорувалися не тільки старі міжнародні договори, а й нові принципи і норми соціалістичного інтернаціоналізму, братерської взаємодопомоги тощо. Він досить уважно стежив за тим, як би не упустити

[78] Захарова Н. В. Влияние социальной революции на силу международного договора. — М.: Наука, 1966. — С. 40–53.

[79] Hopkins J. The History of Treaties and International Politics// John Hopkins. — Toscano. — (1) An introduction to the History of Treaties and International Politics: Press Baltimor, 1966. — P. 107–126.

[80] Cocks S. The Secret Treaties and Understandings // S. Cocks, London: Union of Democratic Control, 1918; Les documents secrets des Archives du Minister des Affaires etrangeres de Russie. — Paris — Brussel, 1919; L'intervento in guerra dell'Italia nei documenti segreti dell'Intesa. — Roma: Rasegna internationale, 1923.

можливість розширення території Радянської Росії. В Центральному державному архіві Жовтневої революції історик зовнішньої політики СРСР С. Ю. Вигодський знайшов красномовне тому підтвердження в листі керівника справами РНК Росії Горбунова М. П.: «Препровождая при сем 25 карт движения Красной Армии, сообщаю Вам буквально просьбу тов. Ленина, которую прошу не отказать удовлетворить через топографическое управление и по сношению для точного установления границ с Наркоминделом: «нельзя ли от руки дорисовать на этих же картах, хотя бы зелеными чертами и зеленой штриховкой границы теперешние:

а) Западный «фронт» (Финляндия, Эстляндия, Латвия, Польша, Румыния);
б) Крым;
в) Грузия, Азербайджан, Армения;
г) Средняя Азия, Бухара;
д) Дальвостреспублика;
е) границы Дальвоста все теперь»[81].

В листі не згадується Україна, але лише тому, що її кордони Росія знала чудово, але не хотіла, щоб інші знали справжні українські кордони. Показовими тут можна вважати мирні переговори між Українською державою і РСФСР 1918 р., які проводилися на виконання ст. 6 мирного договору між Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією, Туреччиною і Росією, в якому записано: «Росія зобов'язується негайно укласти мир з Українською Народною Республікою».

На початку переговорів голова російської делегації заявив, що Радянська Росія при встановленні міждержавних кордонів керуватиметься принципом самовизначення народу: «Вперед я Вам заявляю, що нема такого Вашого доводу, який будучи опертий на волі населення, на демократично об'явленій волі народу, був би для нас не до прийняття; і коли б вся Росія від Владивостока до західних її границь, виявляючи свою волю, демократично зорганізовано заявила, що вона хоче приєднатися до України, то я не питаючи Ради Народних Комісарів, Вам можу заявити: ми її Вам віддамо»[82].

Як він дізнався, деякі сусідні Україні республіки (наприклад: все Велике Військо Донське, з яким Україна уклала як з суверенною державою договір) не бажають, щоб Росія вирішувала за них їхні питання.[83] Російська делегація заявила, що вона не визнає таких республік за суб'єктів міжнародного права, як і договорів з ними, бо всі вони (як і Україна) входять до складу Росії («Здесь нет

[81] Выгодский С. Ю. У истоков советской дипломатии. — М.: Политиздат, 1965. — С. 88.

[82] Мирні переговори між Українською державою та РСФРС 1918 р.: Протоколи і стенограми пленарних засідань. Збірник документів і матеріалів. — К., Нью-Йорк, Філадельфія: Видавництво М. М. Коць., 1999. — С. 81.

[83] Мирні переговори між Українською державою та РСФРС 1918 р.: Протоколи і стенограми пленарних засідань. Збірник документів і матеріалів. — К., Нью-Йорк. Філадельфія: Видавництво М. М. Коць, 1999. — С. 64.

союза государств. В нашей формуле нет никакого намека на союз государств, в нашей формуле говорится вполне ясно и определенно: Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика. Это есть союз советов, союз отдельных автономных в своей внутренней и социальной жизни, местных самоуправлений и в то самое время, что касается общих интересов государства, они объединены союзом общей федерации»[84] такого ж, як США чи Швейцарія): «в международных отношениях русская советская власть является преемником России, ... советская власть рассматривается именно как представительница всей России»[85].

На заперечення, що населення цих територій проголосило незалежність на основі принципу самовизначення народу, надійшла відповідь: «Когда говорят о населении и о воле населения, то это нужно понимать в определенном юридическом смысле, и такой серьезный вопрос, как вопрос о демаркационной линии, нельзя решать на основании тяжб отдельных лиц и отдельных групп... Ваш аргумент в пользу передвижения линии, аргумент, основанный на гуманитарных началах, лишен серьезных оснований. Я боюсь, что под гуманитарными началами те, которые обращаются к Вам, скрывают определенные интересы, материальные и классовые, не имеющие ничего общего с интересами местного населения»[86] (як важливо, щоб В. Путін думав про це при здійсненні афери з референдумом у Криму).

Втім Росія довго «запрягає» при укладенні міжнародних договорів, але дуже швидко з ними пориває, той же Брестський договір, на основі якого велися ці переговори, діяв лише вісім місяців і був анульований Росією, як тільки змінилась ситуація в Німеччині. Заодно були анульовані і двосторонні договори з Україною. Ще в жовтні місяці 1918 р. російська делегація вимагала від України дотримуватися положень Брест-Литовського договору, а вже на початку листопада сама відмовляється від нього, а в грудні ухвалює «постановление Народного Комиссариата по Иностранным Делам РСФСР об отмене постановлений, касающихся Украинской державы, от 24 декабря 1918 г.

Ввиду того, что за аннулированием Брестского мирного договора Украина не признается более Советским правительством Российской Республики самостоятельным государством, Народный Комиссариат по Иностранным Делам предлагает всем учреждениям РСФСР срочно отменить все постановления, касающиеся бывших украинских граждан, и считать все документы,

[84] Мирні переговори між Українською державою та РСФРС 1918 р.: Протоколи і стенограми пленарних засідань. Збірник документів і матеріалів. — К., Нью-Йорк, Філадельфія: Видавництво М. М. Коць, 1999. — С. 65–66.

[85] Мирні переговори між Українською державою та РСФРС 1918 р.: Потоколи і стенограми пленарних засідань. Збірник документів і матеріалів. — К., Нью-Йорк, Філадельфія: Видавництво М. М. Коць, 1999. — С. 92.

[86] Мирні переговори між Українською державою та РСФРС 1918 р.: Протоколи і стенограми пленарних засідань. Збірник документів і матеріалів. — К., Нью-Йорк, Філадельфія: Видавництво М. М. Коць, 1999. — С. 99–100.

выданные украинскими властями, недействительными. Со дня опубликования сего постановления всем лицам и учреждениям, представляющим интересы бывшей Украинской Державы в пределах РСФСР, предлагается немедленно прекратить свою деятельность и снять с помещений, занимаемых ими, вывески и объявления, удостоверявшие их деятельность, как учреждений и должностных лиц бывшей Украинской Державы»[87]. Такі ж постанови були ухвалені і стосовно інших суверенних республік. Державному фарисейству Росії важко знайти.

щось подібне в історії. Ще не висохла друкарська фарба «Правды» і «Известий» про братський український народ, а вже спрямовуються проти нього (тепер уже «націоналістів» і «петлюрівців») армія В. Антонова-Овсієнка. Росія кинула на війну з Україною «в грудні 1918 р. ... майже 86 тисяч війська»[88]. Не тільки крихкий мир, який удалося Україні досягти після Брестських угод, Росія порушила, а й ті зародки міжнародних відносин, які заклалися на двосторонній основі.

Практика цинічного поводження Росії зі своїми міжнародними зобов'язаннями (до речі, практика відновлення таємної дипломатії, використання таємних угод, тепер уже виправдовуючи найвищими інтересами світової соціалістичної революції, запроваджена Росією вже після публікацій царських таємних угод) була характерна і для її відносин з іншими держави, але особливо у стосунках з Україною і особливо, коли йшлося про територіальні питання.

Перші міжнародні договори Радянської Росії здебільшого силою нав'язувалися під час збройної боротьби з національно свідомими арміями чи рухами опору відповідних республік. Здебільшого вони підписувалися в Москві, без ратифікації незалежно від важливості питань, які регулювали, бо ратифікації вони не могли дістати в національних представницьких органах. Але й при цьому сама Росія їх дотримувалася лише в частині статей, що приєднували відповідну республіку до Росії і як тільки ситуація змінювалась — відмовлялась від таких договорів. А що вони відображали єдину модель приєднання республік до РСФСР, то й текстуально такі договори часто відрізнялись лише назвою республіки, яка приєднувалась, і прізвищем осіб, які підписали договір.

Наприклад, Договір між РСФСР і АРСР про військово-політичний союз від імені Азербайджану підписав Бейбуд ага Шахтахтинський 30 вересня 1920 р., на той час представник АРСР у РРФСР. Договір набирав чинності з моменту підписання і не підлягав ратифікації, хоч закріплював військовий і фінансово-економічний союз (ст. 1), об'єднання військових відомств, органів управління народним господарством і зовнішньої торгівлі, органів постачання залізничного, водного транспорту, фінансового і поштово-телеграфних відомств (ст. 2).

---

[87] Ключников Ю. В. Международная политика новейшего времени в договорах, нотах и декларациях. От империалистической войны до снятия блокады с Советской России // Ю. В. Ключников, А. Сабанин. — М.: Литиздат НКИД, 1926. — (1) — № 152. — С. 209.

[88] Удовиченко О. І. Україна у війні за державність // О. І. Удовиченко. — К., 1995. — С. 58.

В цей же день він підписав угоду про об'єднання продовольчої політики за якою остання була підпорядкована Наркомпроду РРФСР (п. 1, 3, 4), на неї поширювалось законодавство РРФСР (п. 2); угоду про об'єднання управлінь пошти, телеграфу, телефону і радіотелеграфу, підпорядкувавши їх РРФСР (п. 1–6); угоду з фінансових питань, підпорядкувавши фінанси РРФСР (п. 1–8); угоду з питань зовнішньої торгівлі, за якою контроль за нею мала проводити РРФСР, а питання нафти взагалі вилучались з відання республіки; і угоду про проведення єдиної економічної політики, за якою Азербайджан мав узгоджувати з Росією свої виробничі плани; питання єдиного товарного фонду; на його територію поширювалось законодавство Росії, ціни та ін. (п. 1–5). Досить швидко представника, який підписував угоди викликали з Москви, а Росія керувалася в подальшому не стільки угодами, як своїм законодавством.

Аналогічний союзно-республіканський договір уклала РРФСР з СРР Білорусії, також у Москві 16 січня 1920 р. Договір від імені Білорусії підписував більшовик. Член РВР Й. О. Адамович (застрелився 22 квітня 1937 р.); договір хоч і був ратифікованим сторонами, але Росія керувалася своїм законодавством, бо він об'єднував практично всі комісаріати (ст. 3: військових і морських справ, Вищу раду народного господарства, зовнішньої торгівлі, фінансів, праці, шляхів сполучення, пошти і телеграфу) і вводив їх у склад комісаріатів Росії (ст. 4).

Примірник цієї угоди підписав від імені України Х. Г. Раковський також у Москві 28 грудня 1920 р., який перед цим вів переговори з Україною від імені Росії, а вже в січні 1919 року був направлений в Україну головою радянського уряду. Як і у випадку договору з Білорусією, Росія одразу ж забула про договір з Україною і керувалася своїм законодавством.

Відверто колоніальний характер мали міжнародні договори, укладені Радянською Росією з колишніми територіями царської Росії: Союзний договір між РРФСР і Хорезмійською РНР, укладений в Москві 13 вересня 1920 р., мирний договір між РРСР і Демократичною Республікою Грузія (підписаний в Москві 7 травня 1920 р. меншовиком Уротадзе Г. І., якого дуже швидко заарештували і він емігрував у Францію); договір частково визнавав губернії за Грузією, але в основному територіальні питання залишив нерозв'язаними, на перспективу, залежно від поведінки Демократичної Республіки Грузія (див., наприклад, ст. 4 і Додаткову угоду до мирного договору). Хоч Росія майже в кожному договорі задекларовувала «исходя из провозглашенного Российской Социалистической Федеративной Советской Республикой права всех народов на свободное самоопределение вплоть до полного отделения от государства», сам зміст договорів стосувався розширення території Росії і поширення на відповідну республіку колоніального режиму.

Як розв'язувались територіальні проблеми на користь Росії, свідчать матеріали численних комісій (чомусь здебільшого закритих; очевидно, боялись, що народ їхніх результатів не сприйме) з врегулювання територіальних питань

між Україною і Росією. Коли велись переговори про кордон між Україною і Росією після Брестської угоди, то, як згадував голова російської делегації Х. Раковський, В. Ленін йому радив не особливо зважати на зобов'язання Росії за цим договором: «Більшовики мусять вести переговори з Україною, бо до того зобов'язалися в Брестському договорі. Одначе переговорів не треба трактувати поважно, бо все воно переходове та проминаюче»[89]. Водночас голова української делегації генеральний суддя С. Шелухін доповідав, що «уряд радянської Росії послав по прикордонному районові озброєних агітаторів та ватаги Червоної Армії з кулеметами і, погрожуючи шляхом терору, став вимагати голосувати за Росію й під владу Совітського уряду. Неслухняних били, розстрілювали, саджали по тюрмах, залякували погрозами[90]».

Ще гірше російські делегації ставились до бажань українського населення перейти в склад України в період, коли мова зайшла про створення СРСР, особливо вони вели себе роздратовано, коли населення проявляло одностайність у таких бажаннях, що зазвичай висловлювало населення волостей і повітів Курської, Воронізької губернії, Війська Донського та ін. Як доповідав у політбюро ЦК КП(б)У член однієї з чергових комісій (Союзної Паритетної комісії) від України А. Буценко: «помітно по поведінці представників РРФСР на засіданні Союзної Паритетної комісії, як то: явне небажання розглядати проект УРСР, зухвальний тон... посилання на недостатню підготовку до розгляду проекту УРСР, в той час як представники РРФСР мали на руках цілком опрацьовані Курським і Воронізьким губвиконкомом доповідні записки... «[91].

Далі такі питання розв'язувалися в ЦК партії і, звичайно, в надзвичайно таємній формі, про що можуть свідчити витяги з такого документа: «Сов. секретно. Членам и кандидатам ЦК и ЦКК.

Еще недавно возбужден вопрос о крайней необходимости передачи частей Шахтинского и Таганрогского округов от Украины (Таганрогский, Белокалитвенский, Екатерининский и Александро-Грушевский районы) к Юго-Востоку...

... Протест украинцев против решения Политбюро ЦК является ударом по экономическому районированию Юго-Востока и ни в коем случае Центральный Комитет не может идти по этому пути. ... Не надо забывать, какое значение вопросу районирования предавал 12 партийный съезд, а до него тов. Ленин. Еще в 1922 году на Пленуме ЦК 17/V где тов. Рыков выступал с докладом по районированию, первоначальный проект которого был составлен профессором Александровым, украинские товарищи тогда выступили вообще против районирования и создания экономически целостных областей в республике, опаса-

[89] Сергійчук В. Етнічні межі і державні кордони України // В. Сергійчук. — К.: Українська видавнича спілка, 2000. — С. 31.

[90] Сергійчук В. Етнічні межі і державні кордони України // В. Сергійчук. — К.: Українська видавнича спілка, 2000. — С. 32.

[91] Сергійчук В. Етнічні межі і державні кордони України // В. Сергійчук. — К.: Українська видавнича спілка, 2000. — С. 33.

ясь что экономическое районирование может привести к пересмотру границ республик, построенных по национальному признаку. Тогда тов. Ленин со всей решимостью выступил в поддержку тов. Рыкова и против украинцев»[92]...

Ленінська настанова розглядати міжнародні договори, як щось перехідне, не стабільне, легкозмінне, Росія взяла за основу для керування в своїй міжнародно-правовій діяльності. Це призводило до того, що, навіть належним чином уклавши міжнародний договір, вона шукала варіанти як їх можна обійти. Від такої політики цілий ряд її міжнародних договорів порушувався навіть без прагнення знайти тому міжнародно-правове пояснення. Правда, якщо складалася така міжнародна ситуація, коли Росія ризикувала втратити більше, ніж здобути від порушення міжнародного договору, вона виконувала умови договору. Але не довше, ніж з'являться умови взяти більше, навіть якщо це «більше» суперечить договору.

Зокрема, 2 лютого 1920 р. Росія уклала в Юр'єві мирний договір з Естонією (і додаткові статті до нього), за яким «Россия признает безоговорочно независимость и самостоятельность Эстонского государства и отказывается на вечные времена от всяких суверенных прав, кои принадлежали России в отношении к эстонскому народу и земле в силу существовавшего правопорядка, а равно на основании международных договоров, которые в указанном здесь смысле теряют силу на будущие времена» (ст. 2). І досить детально (з приміт-ками, додатками, картою тощо) розписані територіальні домовленості між державами[93]. «Отказ России на вечные времена» від її територіальних домагань до Естонії тривав недовго. Динаміку змін ставлення Росії до Тартуського договору (Юр'єв був перейменований в Тарту) досить уважно простежили науковці[94] на трьох етапах: від укладення договору до окупації Естонії 1940 р., періоду окупації і відновлення незалежності Естонії. Картина виглядає приблизно так: «Советское правительство вплоть до оккупации 1940 года с уважением относилось к эстонско-российской границы, установленной по Тартускому мирному договору. Пакт о взаимопонимании, заключенный между Россией и Эстонией 28 сентября 1939г., содержал прямую ссылку на нерушимость Тартуского мирного договора и, тем самым, на нерушимость установленных по данному договору границ.

После аннексии Эстонии и образования Эстонской ССР данная граница была изменена в результате односторонних действий Советского Союза в ав-

---

[92] Сергійчук В. Етнічні межі і державні кордони України // В. Сергійчук. — К.: Українська видавнича спілка, 2000. ± С. 65–66.

[93] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу по 1 января 1921 года. — (1). — Петербург: Госиздат, 1922. — С. 100–116.

[94] Мялксоо Л. Советская аннексия и государственный континуитет: международно-правовой статус Эстонии, Латвии и Литвы в 1940–1941 гг. и после 1991 г. // Л. Мялксоо. — Tartu, Tartu ?likooli Kirjastus, 2005. — С. 374–399.

густе 1944 года. Согласно указу Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании Псковской области в составе РСФСР» от 23 августа 1944 г. 1135 кв. км. территории Эстонской ССР были аннексированы в пользу РСФСР. ...Советское руководство могло опасаться, что его союзники потребуют применения принципов Атлантической хартии в отношении стран Балтии. Следовательно, Москва стремилась как минимум «исправить границу и поставить международное сообщество перед fait accompli».

Новая граница, установленная Советским Союзом между Эстонской ССР и РСФСР, не соответствовала этническому составу территорий, по которым она проходила. ... Подобное пренебрежение этническими соображениями происходило и в других местах, по которым прошла «исправленная» граница.

Другой участок территории, принадлежавший Эстонии по Тартускому мирному договору, был отрезан от Эстонской ССР по указу Президиума Верховного Совета СССР «О переводе поселений на восточном берегу реки Нарва в территориальный состав Ленинградской области» от 24 ноября 1944 года. ... По настоянию Москвы граница между РСФСР и Эстонской ССР была изменена в третий раз в пользу первой 9 сентября 1957 года.» После восстановления в Эстонии независимости (20 августа 1991 г.) российская сторона первоначально «не хотела даже слышать о пограничном вопросе» и пыталась свести дискуссию к вопросам режима границы. Позже Россия все же сформулировала юридическую позицию в отношении пограничных притязаний Эстонии. Согласно этой позиции Тартуский мирный договор утратил силу уже в 1940 году, когда Эстония «вошла в состав» СССР. Ссылка Эстонии (и Латвии) на мирные договоры 1920 года до такой степени расстроили российских законодателей, что летом 1993 года они предприняли шаги к денонсированию соответствующих договоров. ... Российско-эстонская граница была делимитирована Россией в одностороннем порядке в конце 1994 года»[95].

Росія, СРСР, а згодом знову Росія порушували Тартуський мирний договір і в частині інших зобов'язань, кожного разу навіть не обтяжуючи себе поясненнями. Так, наприклад, п. 4 ст. 12 цього договору закріплював: «Правительство России возвращает в Эстонию и передает правительству последней имущества, в том числе библиотеки, архивы, учебные пособия, документы и прочие предметы как Юрьевского университета, так и всех находящихся или находившихся ранее в пределах Эстонии учебных заведений, правительственных и общественных учреждений и вообще все вывезенные из Эстонии в Россию архивы, документы и прочие предметы, имеющие для Эстонии научное и историческое значение, поскольку указанные предметы находятся или окажутся в ведение правительства, правительственных и общественных учреждений

[95] Мялксоо Л. Советская аннексия и государственный континуитет: международно-правовой статус Эстонии, Латвии и Литвы в 1940–1941 гг. и после 1991 г. // Л. Мялксоо. — Tartu, Tartu ?likooli Kirjastus, 2005. — С. 267–270.

России»[96]. Неодноразово Естонія просила (і ці прохання були предметом переговорів) повернути: спочатку РСФСР, потім СРСР і знову Росію повернути Естонії вивезену у Воронезький університет музейну колекцію Тартуського університету, повернути офіційні регалії довоєнного президента Естонії та інші наукові й художні цінності. Якщо РСФСР обіцяла і не виконувала обіцянок з таких питань, СРСР робив вигляд, що нічого не сталося, то Росія періоду після 1991 року вважає, що немає юридичних підстав для повернення цих цінностей, що такі питання навіть не варто порушувати, бо Росія не стане їх розв'язувати або, що для повернення цих цінностей Росія чекає іншого ставлення до себе від Естонії[97].

Аналогічно, в укладеному 11 серпня 1920 року в Ризі мирному договорі між Росією і Латвією перша погодилась на закріпленні в ньому території за Латвією і відмовилась «добровольно и на вечные времена от всяких суверенных прав, кои принадлежали России в отношении к латвийскому народу и земле в силу соответствующего государственно-правового порядка, и равно на основании международных договоров» (ст. 2)[98]. Втім це не завадило СРСР анексувати 3% латвійської території (Абренський повіт) на користь Росії, змінити етнічний склад населення на користь росіян, а Росії заявити, що вона не має наміру додержуватися цього договору.

Така ж доля чекала на мирний договір між Росією і Литвою, укладений в Москві 12 червня 1920 року[99], коли територія Литви передавалась до складу Калінінградської області Російської Федерації (див. ст. 2 і карту до договору) чи коли Росія відмовила Литві повернути її культурні цінності (ст. 9, 10 та ін. договору). Можна назвати десятки міжнародних договорів Радянської Росії, які вона порушувала буквально зразу після взятих на себе зобов'язань. Такі порушення нерідко припинялись, якщо це була сусідня Росії держава, її поглинанням: поетапним[100] або одночасним[101]. Здебільшого, якщо договір не міс-

---

[96] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу по 1 января 1921 года. — (1). — Петербург: Госиздат, 1922. — С. 100.

[97] Мялксоо Л. Советская аннексия и государственный континуитет: международно-правовой статус Эстонии, Латвии и Литвы в 1940–1941 гг. и после 1991 г. // Л. Мялксоо. — Tartu, Tartu ?likooli Kirjastus, 2005. — С. 266–267.

[98] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу по 1 января 1921 года. — (1). — Петербург: Госиздат, 1922. — С. 35–36.

[99] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу по 1 января 1921 года. — (1). — Петербург: Госиздат, 1922. — С. 150–62.

[100] Союзный договор между РСФСР и Бухарской Советской Республикой от 4 марта 1921 года и экономическое соглашение между РСФСР и Бухарской Советской Республикой от 4 марта 1921 года.

[101] Договор о границах РСФСР с Дальневосточной Республикой 1921 г. / Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государ-

тив територіальних чи інших суттєвих змін, то інша сторона у відповідь на порушення міжнародного договору Росією, СРСР, Російською Федерацією відмовлялася виконувати умови договору. Але досить часто траплялося так, коли суттєве порушення міжнародних зобов'язань цією державою обмежувалось лише дипломатичними протестами. Враховуючи це, Росія вела себе стосовно своїх міжнародних зобов'язань досить часто зухвало.

Можна вказати лише один приклад, коли ця держава була покарана за порушення її міжнародних зобов'язань належним чином — це випадок російсько-фінських, а згодом радянсько-фінських міжнародно-правових відносин. 14 жовтня 1920 р. РСФСР уклала мирний договір з Фінляндською Республікою. За яким зобов'язувалась підтримувати мирні сусідські відносини (ст. 1), поважати кордони і територіальну цілісність цієї держави (ст. 2–5), сторони розв'язували низку інших проблем російсько-фінських відносин[102]. Але вже з перших місяців Росія почала зривати виконання своїх зобов'язань за договором. Так, згідно зі ст. 39 договір набрав чинності з часу обміну ратифікаційними грамотами; що відбувся 31 грудня 1920 р., а згідно зі ст. 5 сторони мали створити особливу комісію, яка до вересня місяця повинна була розмежувати кордони і встановити прикордонні знаки. Росія постійно зволікала з виконанням домовленого (направила своїх працівників з запізненням, малою кількістю, які до того ж відмовились працювати «из-за расхождения во мнениях»); в результаті Фінляндія направила Росії ноту в кінці липня 1921 р., в якій зазначила: «В связи с этим Правительство Финляндии не видит другой возможности, кроме той, что финская делегация продолжит одна вести разграничение до того момента, пока к ней не присоединится российская делегация»[103].

З часом таких порушень і нот протесту з боку Фінляндії набралось достатньо, а тому сторони додатково підписали 21 січня 1932 р. новий Договір про ненапад і мирне врегулювання конфліктів між Фінляндією і Радянським Союзом. Він гарантував недоторканність кордонів між СРСР і Фінляндією згідно з Тартуським договором від 14 жовтня 1920 р., який названо «незыблемой основой их отношений» (ст. 1), визнав, що «Соглашение между РСФСР и Финляндской Республикой о мероприятиях, обеспечивающих неприкосновенность границы от 1 июня 1922 г.[104] продолжает и впредь оставаться в прежней силе» (протокол до ст. 1), що сторони ні за яких умов не розв'язуватимуть між собою

ствами. — С. 78–79; Договор о нейтралитете и ненападении между СССР и Литвой, 28 сентября 1926 г. / Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. — С. 13–18.

[102] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу по 1 января 1921 года. — (1). — Петербург: Госиздат, 1922. — С. 74–99.

[103] Документы внешней политики СССР. — М.: Госполитиздат, 1960. — (4). — С. 257.

[104] Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных РСФСР с иностранными государствами. Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу по 1 января 1921 года. — (1, 2). — Петербург: Госиздат, 1935. — С. 275–286.

спори, незалежно від їх походження, природи, крім як по справедливості, виняткова мирними засобами, через узгоджувальну процедуру в змішаних, узгоджувальних комісіях (ст. 5). Термін дії цього договору закінчувався в 1945 році, але вже 28 листопада 1939 р. СРСР оголосив, що денонсує вищевказані договори аж до Тартуського мирного договору і 30 листопада почав війну проти Фінляндії, ввівши свої війська на її територію. За один день він створює так звану Фінляндську Демократичну Республіку і укладає з нею 2 грудня 1939 р. так званий договір про взаємодопомогу та дружбу, і коли представник Фінляндії в Лізі Націй Е. Р. Холсті (він був міністром закордонних справ Фінляндії, коли вказані договори укладалися) поінформував Генерального секретаря Ліги Націй Жозе Авеноля про військову агресію СРСР проти його країни, а той відправив 4 грудня 1939 грудня відповідний запит наркомові закордонних справ СРСР В. М. Молотову, то одержав відповідь, що війни між СРСР і Фінляндією немає, а навіть більше, діє договір про дружбу і взаємодопомогу від 2 грудня 1939 р.

Далі В. М. Молотов просторікував про втрату повноважень старого уряду, брак підтримки його з боку населення тощо. Загалом говорив про те ж саме, що сьогодні В. Путін говорить на адресу України і її державних органів. Правда, тоді Ліга Націй вчинила відповідальніше, ніж сьогодні ООН. Зважаючи на масові протести міжнародної спільноти, вона скликала 14 грудня 1939 р. 20-у сесію Асамблеї Ліги Націй і за ініціативою Аргентини почала обговорювати питання про вилучення СРСР. Створений спеціальний комітет (Комітет тринадцяти) підготував звіт і проект резолюції на основі ухваленого Лігою Націй в 1933 році «Положення про визначення агресії» про вилучення Радянського Союзу з Ліги Націй. Із 40 держав його підтримали 28, Швеція, Норвегія, Данія, Латвія, Естонія, Литва, Болгарія, Китай, Швейцарія утрималися (балтійські держави досить швидко відчують помилковість своєї позиції, коли вони будуть окуповані тим же СРСР), Радянський Союз, як і обіцяв, у засіданні участі не брав. Рада Ліги Націй, ознайомившись з резолюцією Асамблеї, ухвалила постанову про вилучення СРСР з цієї організації. За це голосували Велика Британія, Франція, Бельгія, Домініканська Республіка, Болівія, Єгипет, ПАС, утрималися Греція, Югославія, Китай і Фінляндія, не з'явились на голосування Перу, Іран, Норвегія.

Комедія з бутафорським урядом, з «волевиявленням» трудящого народу, з швидко спеченим договором не пройшла. Радянські лідери діяли на рівні політичної культури первісного племені. На жаль, міжнародне право того періоду ще не давало можливості притягнути їх до відповідальності за вбивство радянських і фінських людей у цій війні. Це дало їм змогу, не боючись відповідальності, перейти до окупації прибалтійських країн, всупереч навіть тим договорам, які СРСР і Росія уклали з ними.

Після вилучення Радянського Союзу з Ліги Націй 16 грудня 1939 р. в газеті «Правда» опубліковано повідомлення ТАРС, в якому, посилаючись «на

авторитетные советские круги», рішення називалось «нелепым», і що «правящие круги Англии и Франции не имеют ни морального, ни формального права говорить об агрессии СССР», що «тем самым Лига Наций по милости ее нынешних режиссеров превратилась из кое-какого «инструмента мира», каким она могла быть, в действительный инструмент англо-французского военного блока по поддержке и разжиганию войны в Европе и т. д.».

Висновок, який зробили радянські лідери з рішення Ліги Націй, був також на рівні політичної свідомості вождів первісного племені: «СССР теперь уже не связан с пактом Лиги Наций и будет иметь отныне свободные руки»[105]. Що радянські вожді розуміли під «свободные руки» вони не забарилися показати: якщо до цього СРСР розглядав прибалтійські республіки лише як сфери інтересів (згідно з таємним протоколом до договору про ненапад між Німеччиною і СРСР 23 серпня 1939 р. Естонія, Латвія, Фінляндія і схід Польщі були віднесені до радянської сфери впливу, а Литва і захід Польщі — до німецької; згодом, 28 вересня 1939 р., за договором між Німеччиною і СРСР «Про дружбу і кордони» Литва була віднесена до сфери впливу СРСР) і намагався проникнути в ці республіки хоч і на примусовій, але міжнародній договірно-правовій основі (28 вересня 1939 р. був укладений з Естонією пакт про взаємодопомогу, який дозволяв створювати на території Естонії радянську військову базу чисельністю не більш ніж 25 тисяч чоловік; 5 жовтня такий же договір був підписаний з Латвією на 10 років, який дозволяв таку ж кількість військ на її території; а 10 жовтня — з Литвою, за яким та одержувала м. Вільно і Віленську область, а СРСР — право ввести на її територію 20-тисячний військовий контингент), то після вилучення Радянського Союзу з Ліги Націй він уже не бачив необхідності в правовому обґрунтування своїх дій.

Після належного військового підготування до окупації цих країн 4 червня радянські війська (Ленінградського, Калінінського і Білоруського Особливого військових округів) нібито для проведення військового навчання були в спішному порядку розташовані на кордонах Естонії, Латвії і Литви. Облаштувавши там свої війська, Радянський Союз оголошує аналогічні ультиматуми (про порушення договорів про взаємодопомогу і формування нових урядів, здатних забезпечити ці умови, а для допомоги їм введення нових контингентів радянських військ): 14 червня — Литві, 16 червня — Латвії і Естонії, і, не чекаючи на відповіді урядів цих країн, наступного дня вводить додаткові контингенти своїх військ: відповідно, 15 червня — у Литву, 18 червня — в Естонію і Латвію.

В цих трьох країнах формуються прорадянські уряди під наглядом політичних лідерів (А. Жданова, А. Вишинського, В. Деканозова), під контролем яких і Радянської армії в цих країнах відновлюється діяльність комуністичних партій і на нових виборах у парламенти вперше запроваджуються радянські показники: а) явка на вибори: Естонія — 84,1%, Латвія — 94,8%, Литва — 95,51%;

[105] Правда, 16 декабря 1939 г.

б) голосування за блок комуністів і союз трудового народу: Естонія — 92,8%, Латвія — 97,8%, Литва — 99,19%. Після цього розпочалася депортація населення (до початку війни з Німеччиною з трьох республік депортовано трохи менше ніж 50 тисяч населення, а після війни понад 100 тисяч населення відправлено в сибірські табори).

Варто зазначити, що своїми міжнародно-правовими зобов'язаннями Радянський Союз нехтував не тільки на двосторонній основі, це стосувалось і багатосторонніх міжнародних договорів і навіть таких, від яких залежав світовий правопорядок. Так, наприклад, у своїх договорах про ненапад і мирне розв'язання міжнародних конфліктів СРСР часто посилався на пакт Бріана — Келлога (див., наприклад, преамбулу Договору про ненапад і мирне врегулювання конфліктів між СРСР і Фінляндською Республікою 1932 р.), але сам ставився до нього скептично і часто порушував (нарком зовнішніх справ СРСР Г. В. Чичерін вважав помилкою приєднання до цього договору, бо він підготовлений на цілковито іншій ідейній основі, ним не можна скористатися в агітаційних цілях, приєднання до нього не підтримають компартії тощо, тобто цей договір для СРСР цілковито непотрібний)[106].

Після Другої світової війни ставлення СРСР до своїх міжнародних зобов'язань стало ще зухвалішим. Він фактично перестав публікувати міжнародні договори (щорічні публікації «Сборника действующих договоров»... продовжували виходити, але з детально відібраними угодами, таким малим тиражем, що його не вистачало навіть для центральних бібліотек. Не дозволялась публікація навіть широковідомих за кордоном договорів без дозволу Головліту (цензора) тощо). Запроваджена практика використання таємних домовленостей, СРСР фактично відмовився застосовувати міжнародні договори в судовій практиці, їх виведено зі сфери вжитку виконавчих органів влади, для яких обов'язковим був лише національно-правовий акт тощо.

Росія після безпосереднього виходу на міжнародну арену з перших же своїх дипломатичних кроків взяла на озброєння радянську тактику. Офіційно робити заяви, які сприйме світова спільнота, а в дійсності захищати непомірні російські домагання, будь-якими, навіть протиправними, з позиції міжнародного права, засобами. Всім відомо, що ще попередник В. Путіна президент Б. Єльцин офіційно не скупився на обіцянки дотримуватися норм міжнародного права: «Наш основоположный ориентир в мире — международное право. Россия будет твердо следовать его нормам и принципам. Считаю, что именно такой путь наиболее эффективен для защити национальных интересов»[107]. Але в дійсності в Росії було зовсім інше ставлення до цього права. Як згадував відомий науковець, учасник розроблення проекту Конституції Росії проф.

---

[106] Гусева А. Ю. К 75-летию пакта Бриана — Келлога / А. Ю. Гусева // Дипломатический вестник, 2003.

[107] Лукашук И. И. Конституция России и международное право. Российский ежегодник 1995 г. // И. И. Лукашук.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нива». — С. 170.

І. І. Лукашук: «Не могу вместе с тем не отметить, что внимание к этому праву далеко не сразу нашло отражение в проектах Конституции, особенно в тех, что создавались без участия юристов-международников. Напомню, что представленный Президентом первоначальный проект обходил международное право молчанием. В проекте Конституционной комиссии содержались беспомощные декларации о праве вступать в союзы и о намерении соблюдать нормы международного права (ст. ст. 10, 11). Только в ходе конституционного совещания летом 1993 г. удалось включить в проект ряд важных положений о международном праве»[108].

Але вже в коментарях до цієї статті Конституції Росії провідні науковці країни (очевидно не без офіційного підказування) почали знижувати ступінь значення цих норм. У науково-практичному коментарі до неї, підготовленому під редакцією колишнього директора Інституту держави і права РАН академіка Б. М. Топорніна вже йшлося про те, що «загальновизнані принципи і норми міжнародного права не мають пріоритету перед внутрішньодержавними правовими актами, коли останні суперечать їм... Що статус цих принципів і норм...їх положення — це здебільшого політична декларація»[109]. Не менш авторитетний російський науковець академік В. С. Нерсесянц вважав, що ці положення внесені в Конституцію випадково, під лобіюванням науковців, захоплених демократичною ейфорією, і що їх у Конституції слід сприймати не більш ніж мету, бажану тенденцію розвитку[110]. Критика внесення загальних принципів міжнародного права в Конституцію Росії почалась з науковців-міжнародників цієї країни[111]. Досить швидко під впливом їх авторитету ця критика була доведена до сарказму. «Общепризнанные принципы, — пише, наприклад, В. О. Толстик, — и надо полагать, столь же, общепризнанные нормы» международного права, являются в известном смысле «котом в мешке»»[112].

Очевидно, так дивилися на міжнародне право і російські дипломати. Хто брав участь у переговорах з ними, пам'ятає, як вони, забувши про елементарні норми міжнародного права, дивилися на спадщину колишнього СРСР, як на таку, що належала винятково Росії. Навіть несміливі заперечення викликали у них лють, а не рідко і шантаж, і погрози. Втім, якщо практики — народ підневільний, для них теза О. Бісмарка — керівництво до дії, то найбільше в цій ситуації викликає подив позиції науковців. І тут мова не про те, чому

[108] Лукашук И. И. Конституция России и международное право // И. И. Лукашук. — С. 169–170.

[109] Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий (под. ред. акад. Б. Н. Топорнина). — М.: Юрист, 1997. — С. 161.

[110] Нерсесянц В. С. Проблемы общей теории права и государства / В. С. Нерсесянц. — М.: Норма, 1999. — С. 719–726.

[111] Див. наприклад: Усенко Е. Т. Взаимодействие международного и национального права и Российская Конституция / Е. Т. Усенко. — Московский журнал международного права, 1995. — № 2. — С. 18.

[112] Толстик В. А. Иерархия российского и международного права / В. А. Толстик. — М.: Юрайт, 2001. — С. 7.

вони зайняли позицію, що явно суперечить міжнародному праву. Йдеться про те, чому вони не помічають чи вдають, що не помічають, що ще зовсім недавно до путінської агресії вони говорили зовсім інше і вважали, що та їхня позиція випливала з реального міжнародного права. Чому вони на одну й ту ж чи майже таку ж саму ситуацію стосовно Росії говорять зовсім протилежні сентенції, ніж то вони заявляють щодо інших держав (скажімо, в питаннях континуїтету і відповідальності за дії попередника).

Найпростіше все зводити до моралі та етики науковця. Цим більше зайняті вчені нерадянського типу мислення. Свого часу Й. Кунса хвилювало при дослідженні проблеми континуїтету не попасти в ситуацію, коли політичний вплив керує позицією науковця, а тому його відповідь можна завчасно передбачити, знаючи політичні переваги його держави.[113] Молодого сучасного науковця, який досліджує міжнародно-правові взаємини його країни з Росією, хвилює, як би його критичний аналіз не сприйняли за випад проти Росії чи іншої країни: «Эта книга не нападает на «страны»; она лишь выступает против определенных аргументов и подходов. Жаловаться на то, что прямой разговор о прошлом свидетельствует о недружественном отношении, означало бы положение неоправдано жестких ограничений на научное исследование: amicus Plato, sed magis amica veritas»[114].

В цілому слід зазначити, що такий підхід до позиції науковця був характерний і для російських науковців дорадянського періоду. Досить звернути увагу на той факт, що більшість з них емігрували, але не бажали «обґрунтовувати» позицію радянської держави, з якою вони не були згідні. Лише кілька приват-доцентів погодилися змінити свої погляди і почали хвалити політику радянської держави (як показав час така безпринципність не знала у них обмежень. Один зі згаданих приват-доцентів Є. О. Коровін, знаючи про те, як Радянський Союз цинічно нехтував договорами зі своїми сусідами, за що, власне, був вилучений зі складу держав-членів Ліги Націй, який сумнозвісний внесок він зробив у розв'язання Другої світової війни, проте з пафосом заявляв: «Мы не должны впадать в противоположную крайность и утверждать, на перекор историческим фактам, что на сегодняшний день все народы и все государства уже внесли и вносят одинаковый вклад в эту общечеловеческую сокровищницу (міжнародне право. — В. Б.). среди всех народов мира одно из первых мест принадлежит по праву великому русскому народу. ...Русскому народу обязано человечество Великой Октябрьской социалистической революцией и бессмертной теорией ленинизма. Поэтому особенно ценен и велик вклад русского народа и в международное право»[115]). З тих же професорів, які з різних причин

[113] J. L. Kunz. Identity of States Under International Law: American Journal of International Law, 1995. — (49). — P. 68–76.

[114] Мялксоо Л. Там же. — С. 23.

[115] Международное право. — М.: Госюриздат, 1951. — С. 21, 22. Некритично ставлячись до внеску своєї держави в розвиток міжнародного права, російські вчені нерідко потрапляли в кур-

не емігрували (Захаров Н. А., Ястржембський В. А., Казанський П. Є. та ін.), жоден не захотів співпрацювати з радянською державою.

Радянська держава привнесла в науку інші принципи: безпринципність, здатність догоджати чиновникові, брак наукових переконань через постійну зміну політичних ситуацій і політичних вказівок тощо. Звичайно ,це можна пояснити (хоч і не все) тим, що науковець є наймит у держави і змушений, якщо хоче прожити хоч би і на мінімальний достаток, виконувати вказівки можновладців. Але тут йдеться про межу такого виконання. В період «залізної завіси» все пояснювалось просто: якби ми знали. Але сьогодні не йдеться про те, знають чи ні науковці суть ситуації, коли вони навипередки намагаються догодити чи сподобатися, як з'ясувалося, малоосвіченому полковникові КДБ, і активно долучилися до інформаційної війни, навіть не подумавши про обґрунтування своєї позиції. Для прикладу можна звернутися до того ж ставлення російських науковців радянського і післярадянського періоду до проблеми континуїтету.

Чи визнала Російська Федерація обов'язковими для себе міжнародно-правові зобов'язання СРСР і його попередників? Відповідь на це питання можна знайти в ставленні радянської і російської доктрини до проблеми континуїтету.

Спочатку йшлося про те, що ніякого континуїтету не може бути, бо стара держава повністю знищується, а нова створюється задля розв'язання перехідних проблем і після цього сама по собі відійде. «Слому буржуазной государственной машины, как одному из условий проведения пролетарской революции» і доведенню, що «социалистическое государство — это принципиально новое государство, ничего общего не имеющее со своим предшественником», присвячено сотні дисертацій і монографій і тисячі статейних публікацій[116].

В міжнародно-правових дослідженнях ці тези спочатку обґрунтовувались тим, що радянська держава не аналог і продовжувач її держави-попередниці: «если буржуазный теоретик может защищать доктрину классовой солидарности и кооперации (сотрудничества), трактовать, хотя бы на словах, государство,

йозні ситуації. Так, С. Б. Крилов, представляючи радянську доктрину міжнародного права в Збірнику праць Гаазької Академії міжнародного права, можна сказати з порогу заявив (з цієї заяви починалася стаття): «Російська держава з лихвою зробила внесок у розвиток міжнародного права» (с. 411). Далі він наводить приклади участі дореволюційної Росії в кількох міжнародно-правових конференціях, але при цьому вказує, що Радянський Союз не прийняв того міжнародного права, оскільки воно служило інтересам феодальних і капіталістичних держав (с. 422–423). Що до власне радянського внеску в міжнародне право, то він називає роботи А. Вишинського «Принципові завдання радянської соціалістичної науки права», 1938 р. і «Радянська держава», 1939 р. (с. 420); рішення XV-XVIII з'їздів ВКП(б) (с. 423–431), вказівки В. І. Леніна, Й. Сталіна і В. Молотова, які мали лише те відношення до міжнародного права, що в них вживався термін «міжнародний». Див. Krylov, S. Les Notions prihcipales du droit des gens (La doctrine sovjetique du droit international) — Academie de droit international. Recueil d?s cours. 1947, I, tome 70, A.W.Sijthoff, Leude. 1973, p.p. 405–476.

[116] Теория государства и права. Библиография, 1917–1968. — М.

как ее воплощение и государственную власть как над- и внеклассовый фактор соответствующим выражением его в персонифицированном единстве государственной личности, то подобного вида юридическая схема, будучи примененной к СРСР, государству, построенному от вершины до основания на принципе классовой диктатуры, сразу обнаруживает всю свою несостоятельность. Никогда Рабоче-Крестъянское Правительство не претендовало быть национальной властью в смысле буржуазного «священного единства», напротив, неоднократно в международных своих отношениях утверждало оно строго классовую природу своего господства и столь же заметно проводило резкую грань между правящими классами и трудящимися массами Западной Европы, Америки и Азии, через головы первых апеллируя ко вторым»[117] (це дало підставу західним науковцям заявити: «міжнародно-правова особливість Радянського Союзу — доктрина, що радянська держава представляє не весь народ, а лише панівний клас — пролетаріат»[118]).

Така конструкція потрібна була для того, щоб показати, що РСФСР не той же суб'єкт міжнародного права, яким була царська Росія. З сарказмом Є. О. Коровін передає позицію буржуазних урядів того часу: «РСФСР в международно-правовом смысле тот же самый правовой субъект, что и Российская империя — таков ответ господствующей теории и практики.

Значительно сократились ее границы; существенно изменился внутренний политический и социальный ее порядок: вместо империи — республика, вместо государства централизованного — федеративное, вместо «правительства царя, помещиков и банкиров» — «рабоче-крестьянское правительство», — власть Советов, но государство Российское, как субъект международных прав и обязанностей, не изменно. Смена правительств — его частное домашнее дело. Все же — оно отвечает по всем старым долгам и обязательствам. Если же оно не хочет или не может почему бы то ни было этого делать, то его пытаются принудить (интервенция), на него воздействуют мерами международного давления (разрыв дипломатических отношений, бойкот, блокада); неудовлетворенные поведением данного правительства пытаются в меру сих своих способностей заменить его другим (Юденич, Врангель, Колчак, Семенов и tutti quanti), более соответствующим их требованиям и вкусам»[119].

Концепцію Є. О. Коровіна через десять років після її формулювання спробував був «розвінчати» відомий радянський теоретик права Є. Пашуканіс: «Этот поход проф. Коровина против теории юридической личности государства в связи с его теорией множественности субъектов международного права

[117] Коровин Е. А. Современное международное публичное право / Е. А. Коровин. — Москва-Ленинград: Госиздат.

[118] Vanselow Volkerrecht. Einf?hrung in die Praxis der Staaten. Berlin. E.S. Mittler und Sohn, 1931. — P. 143–144.

[119] Коровин Е. А. Современное международное публичное право / Е. А. Коровин. — Москва-Ленинград: Госиздат. — С. 29.

приводит в конечном итоге к растворению пролетарского государства в других организациях, к «левацкому» отождествлению пролетарского государства с коммунистической партией»[120] (що в дійсності і сталося).

Критика Є. Пашуканіса (не лише ідеї міжнародної правосуб'єктності) викликала роздратування у партійно-державного керівництва. Не мине й року після виходу цієї книги, як він буде заарештований і розстріляний (ще не затихли вимоги буржуазних держав розрахуватися за міжнародними зобов'язаннями Росії, а з'ясування переходу прав і обов'язків Росії на радянську державу буде відкладене до кращих часів, поки питання з боргами не втратить своєї гостроти. А поки радянська міжнародно-правова наука стояла на своєму: про неперервність (континуїтет) між правосуб'єктністю царської Росії і радянської держави не може бути й мови, бо це лише порушує питання щодо міжнародно-правових зобов'язань правонаступника (крім усього іншого, теза захищалася і з мотивів, що Радянський Союз — принципово новий суб'єкт міжнародного права).

«Советский Союз... является новым государством, новым субъектом международного права», не можна «отождествлять Царскую Россию с принудительно включенными в нее Финляндией, Польшей, Латвией и Эстонией новому, свободному Союзу Советских Социалистических Республик»[121]).

У радянській науці міжнародного права післягельсінського періоду, з 1975 року (найдемократичніший час чи не за всю її історію), почали стверджувати, що «хотя в результате Великой Октябрьской революции в России возник новый тип государства, в юридическом смысле нового субъекта международного права не возникло. РСФСР выступило в качестве преемницы прав Российского государства»[122]. Це не зовсім так, бо автор обмежує правосуб'єктність лише правами і відкидає обов'язки. Радянська юридична наука того періоду була одностайна в тому, що «в юридической науке (гражданско-правовой и международно-правовой) под правопреемством принято понимать переход прав и обязаностей (підкреслення моє. — В. Б.) одного субъекта права к другому. Здесь обличается такой признак преемства, как движение прав и обязаностей, изменение их субъектной принадлежности. Соответственно международное правопреемство (правопреемство государств) характеризируется как переход прав и обязоностей одного государства к другому государству», і що головна властивість суб'єкта міжнародного права — «юридическая способность к самостоятельным международным действиям к независимому осуществлению прав и обязаностей, установленных международно-правовыми

[120] Пашуканис Е. Очерки по международному праву / Е. Пашуканис. — М.: Советское законодательство, 1935. — С. 79.

[121] Гойхбарх А. Г. Международное право / А. Г. Гойхбарх. — М.: Юриздат, 1928. — С. 168.

[122] Старушенко Г. Б. Мировой революционный процесс и современное международное право / Г. Б. Старушенко. — М.: Международные отношения, 1978. — С. 263.

нормами»[123]. Єдине в чому радянська наука і практика була послідовна — це в запереченні континуїтету, що стосується прав і обов'язків між суб'єктами: Російська імперія — РРФСР. Про це досить чітко і послідовно заявлялось на практиці: спочатку про неможливість наполягати на континуїтеті, коли йдеться про політико-правові відносини і передусім міжнародні договори, які їх закріплювали (в Декреті про мир йшлося про те, що не може бути континуїтету щодо міжнародних договорів царської Росії, які закріплювали анексії (яка згодом стане звичною для Радянського Союзу, а після — Росії), які були укладені таємно, які надавали переваги і привілеї поміщикам і капіталістам тощо[124]; дуже швидко до таких відносин і договорів щодо них віднесено міжнародні договори, які, на думку радянського уряду Росії, були нерівноправні і порушували суверенні права інших народів, які по-насильницьки утримували інші народи в складі Росії[125] (практика показала, що якраз тут радянська Росія свято дотримувалась наступництва); згодом до таких відносин і міжнародних договорів (і, звичайно, невизнання ні правонаступництва, ні континуїтету) додалися ті, що гарантували іноземні позички і кредити тощо[126]; а на Генуезькій конференції радянська делегація заявила 20 квітня 1922 року, що такого континуїтету не може бути і стосовно цивільно-правових відносин («если Советская власть отказывалась от признания обязательств прежних правительств или удовлетворения претензий лиц, понесших убытки от мероприятий внутренней политики, как национализация предприятий, муниципализация домов, реквизиция или конфискация частного имущества, то не потому, что вообще она «не способна» или «не склонна» выполнять обязательства, а по причинам принципиального характера и политической необходимости).

Революция 1917 г., совершенно уничтожившая все старые экономические и политические отношения и заменившая старое общество новым, передав власть в России новому общественному классу, тем самым прервала преемственность гражданских обязательств являвшихся составной частью экономических отношений исчезнувшего общества и отпавших вместе с ним».[127] Згодом і теорія підлаштувалась під практику: В. Є. Грабар, доопрацьовуючи роботу Ф. Ліста, висловлює такі заперечення щодо тез свого попередника: «Государство, вновь образовавшееся или до сих пор не принадлежавшее к международно-правовому общению, чтобы сделаться международно-правовым субъектом, нуждается в признании со стороны остальных держав. ...Признание предполагает, что

[123] Международное право. — М.: Высшая школа, 1978. — С. 126–127, 104.

[124] Декреты советской власти. — М.: Госполитиздат, 1957. — С. 11–16.

[125] Звернення голови РНК В. Леніна і НК в справах національностей І. Сталіна до всіх трудящих мусульман Росії і Сходу. — Документы внешней политики СССР. — (1). — С. 34–35; Декларація прав народів Росії. — Декреты советской власти. — (1). — С. 39–41.

[126] Декрет про анулювання державних займів, прийнятий на засіданні ЦВК 21 січня 1918 року. — Декреты советской власти. — (1). — С. 386–387.

[127] Документы внешней политики СССР. Т. V. Москва: Госполитиздат, 1961, с. 236.

государство, добивающееся вступления в международно-правовое общение, дает ручательство в соблюдении международно-правовых норм. ...Изменения в форме правления государства не влияют на его международно-правовые правомочия и обязательства. Это положение, однако, в действующем международном праве терпит исключения. Отрицание этого положения особенно ярко проявилось в декрете советского правительства от 28 января 1917 г., аннулировавшем все обязательства по иностранным займам российского государства, сделанные прежним правительством»[128]. На спільну декларацію урядів Франції і Великої Британії від 28 березня 1918 р. («Нет более твердо установленного принципа, чем тот, согласно которому каждая нация отвечает за действия своего правительства, причем смена власти не влияет на принятые обязательства; эти обязательства не могут быть отвергнуты какой бы то ни было властью без того, чтобы не была поколеблена сама основа международного права») Є. Пашуканіс досить чітко відповідає: «Советское правительство ни тогда, ни в последствии не признавало этого «принципа».[129]

Власне спір навколо континуїтету був закладений ще в зміст норми, на яку погодилась і Росія в Лондонському протоколі від 19 лютого 1831 р., який, зокрема, закріплював: «Згідно з основним принципом, трактати не втрачають їх обов'язкової сили, хоч би яких суттєвих змін зазнала внутрішня організація народів»[130]. До революції 1917 р. цю норму вважала справедливою значна більшість науковців-міжнародників, але і після цієї революції вона не зазнала відчутних змін. Лише кілька прикладів: Д. Анцилотті: «Конституционные изменения как мирного, так и революционного порядка не оказывают влияния на международные обязательства государства. Этот принцип, формально подтвержденный Лондонским протоколом 19 февраля 1831 г. ... был признан и применялся добровольно в ряде случаев, часть которых принадлежит к числу наиболее выдающихся моментов истории (английские революции 1649 и 1688 годов., французские революции XVIII и XIX веков). Заинтересованные государства не упускали повода ссылаться на него с неизменной твердостью всякий раз когда имели место попытки отрицать его значение. Им также неоднократно пользовались в арбитражных решениях; в частности в решении Постоянной палаты третейского суда в Гааге 11 октября 1921 года по поводу притязаний Франции к Перу»[131]; Д. О'Коннелл: «Не может быть сомнений в том, что существует «правовой континуитет», заполняю-

---

[128] Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / Ф. Лист. — Ленинград: Госиздат, 1926. — С. 52–53.

[129] Пашуканис Е. Очерки по международному праву / Е. Пашуканис. — С. 80.

[130] Мартенс Ф. Ф. Собрание трактатов и конвенций, заключенных Россиею с иностранными державами / Ф. Мартенс. По поручению Министерства Иностранных Дел. — (10(11)), 1801–1831. — Санкт-Петербург: Министерство Путей Сообщения: Типография Бэнке А, 1985. — С. 197.

[131] Анцилотти Д. Курс международного права /Д. Анцилотти. — М.: ИЛ. 1961. — (1). — С. 171.

щий разрыв созданный переменой суверенитета. Если бы не было такого континуитета, переданная территория вскоре превратилась бы в царство хаоса и анархии»[132]; Г. Кельзен: «В результаті революції або перевороту переривається правовий континуїтет лише щодо національного правопорядку, але не щодо міжнародного права»[133]; Дж. Фіцморіс: «після того, як держава взяла на себе зобов'язання, вона не може від них відмовитися з посиланням на зміну уряду, династії чи соціального режими»[134]; А. Фердросс: «не государства как организация, а государственно организованный народ (populus) является субъектом ответственности по международному праву. Народ ответственен и тогда, когда органы осуществившие акт несправедливости, уже давно не существуют»[135]; О. Шахтер: «загальна презумпція континуїтету договірних зобов'язань має поширюватися і на новоутворені держави»[136] і т. д.

Наведені приклади можна підтвердити такими ж рішеннями Постійної палати міжнародного правосуддя та інших міжнародних установ, як і думки і рішення протилежного характеру, що свідчить лише про те, що ставлення до континуїтету все-таки було і є не одностайним в зарубіжній міжнародній юриспруденції. Інша справа, коли йдеться про науковців Радянського Союзу і, звичайно, Росії. Тут континуїтет одностайно заперечувався: спочатку тому, що Російська імперія і Радянська Росія є зовсім інші суб'єкти міжнародного права, а отже між ними не може бути континуїтету прав і обов'язків, окрім тих, які Радянська Росія сама визнає, згодом почали визнавати, що це той же самий суб'єкт міжнародного права, але на нього не поширюються норми правонаступництва класичного міжнародного права і, насамкінець (перед розпадом СРСР і в перші місяці після проголошення Декларації про державний суверенітет РРФСР від 12 червня 1990 року) що тут мова може йти про правонаступництво, але не континуїтет, який не можна ні поєднувати, ні ототожнювати з першим. [137]

---

[132] О'Коннелл Д. П. Правопреемство государств / Д. П. О'Коннелл. — М.: ИЛ, 1957. — С. 10.

[133] Kelsen H. Principles of International Law. Holt, Rinehart and Winston. — New York — London, 1966. — P. 23.

[134] Yearbook International Law Commission. Documents of 9th Session, 1957. — (2). — P. 23.

[135] Фердросс А. Международное право / А. Фердросс. — М.: ИЛ, 1959. — С. 101.

[136] Schachter O. State Succession The Once and Future Law. Virginia Journal of International Law, 1993. — (33). — P. 258.

[137] До речі, в зв'язку з проголошенням Декларації про державний суверенітет Росії її науковці змушені були відмовитися від ряду доктринальних постулатів, які вони сповідували і активно пропагували протягом всього радянського періоду до проголошення цього акта. По-перше, якщо проголошується суверенітет держави, а з ним і такі важливі для функціонування суверенної, демократичної держави компоненти, як: пріоритет Конституції і законів Росії над законодавчими актами РРФСР, забезпечення економічної основи суверенітету (закон РРФСР від 31 травня 1990 р.), право володіти, користуватися і розпоряджатися національним багатством, повноважне представництво в зносинах з іноземними державами і міждержавними організаціями, заява про право зміни державної території лише за волевиявленням російського народу, встановлення республіканського громадянства та інші критерії державно-

Підсумовуючи дослідження російських науковців з цього питання (тут можна говорити загалом про радянських) проф. Р. Л. Бобров писав: «главное, что отличает позицию советской правовой науки от типичной позиции буржуазных юристов по данному вопросу. Общее здесь в отрицании непрерывности международных прав и обязательств государственной организации данного народа при совершившейся в его стране социальной революции. Но одни авторы (С. Б. Крылов, В. Н. Дурденевский, И. Д. Левин, Р. Л. Бобров, М. И. Лазарев, М. М. Аваков и др.) связывают это с изменениями самой правосубъектности государственной организации данного народа, другие же (Е. А. Коровин, Ф. И. Кожевников, Л. А. Моджорян, Н. В. Захарова, А. А. Есаян и др.) такую связь отрицают»[138].

Щоб бути точнішим, особливо з огляду на те, що сьогодні російські науковці майже одностайно почали захищати доктрину континуїтету (навіть ті, хто до розпаду СРСР таврував її як псевдонаукову буржуазну, таку, що не витримує елементарної критики), то можна виділити три основні позиції радянських науковців з цього питання. Перша полягала в повному заперечені наступності: як в міжнародній правосуб'єктності, так і в міжнародних правах і обов'язках Росії і Радянського Союзу. Позиції цих авторів спробував узагальнити Р. Л. Бобров: «При коренном изменении социального строя того или иного государственного образования отсутствие непрерывности международных прав и обязанностей этого образования выступает как проявление «прерывности» его международной правосубъектности или — что тоже самое — как результат

го суверенітету, про встановлення яких йдеться в Декларації, то напрошується висновок, що З'їзд народних депутатів РРФСР визнав, що Росія до цього не була суверенною державою. А якщо так, то керуючись загальновизнаним у російських науковців (і не тільки) положенням, що «Отличительной чертой субъектов международного права государств является их суверенность. Под суверенитетом государства — государственным суверенитетом — понимают присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях. ... В силу своей суверенности государства ipso facto — лишь в результате одного факта своего существования — являются субъектами международного права» (Курс международного права. Том 1. — М.: Наука, 1967. — С. 146–147) ця аргументація була повторена і в оновленому виданні «Курса международного права. Том 1. — М.: Наука, 1989. — С. 166–167», то можна зробити висновок, що Росія радянського періоду не була і суб'єктом міжнародного права (саме так російські науковці тлумачать сьогодні майже аналогічну ситуацію з республіками — членами Російської Федерації: «Субъекты Федерации суверенными государствами не являются и потому не обладают международной правосубъектностью, несмотря на то, что в конституциях некоторых республик говорится о наличии у них суверенитета» (Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. — М.: Волтерс Клувер, 2008. — С. 342)). Подруге, якщо ставиться під сумнів міжнародна правосуб'єктність Росії радянського періоду, то тим самим визнається не тільки безпідставною критика російськими науковцями буржуазних доктрин континуїтету, а й «нове» розуміння теорії «продовження прав і обов'язків Російської держави» не переконує через кон'юнктурний, доцільний підхід до прав і обов'язків Росії. Втім про це далі.

[138] Бобров Р. Л. Основные проблемы теории международного права / Р. Л. Бобров. — М.: Международные отношения, 1968. — С. 60.

отсутствия полной международной идентичности дореволюционного и нового государства в данной стране. ...Воля нового государства не идентична воле предшествующего ему государства в данной стране не только в сфере внутренней жизни страны, но и применительно к сфере международной. ...Новое социалистическое государство — новый в социально-классовом смысле субъект международного права»...[139]

Другий напрям (позиція) зводиться до того, що революція в Росії 1917 р. не привела до появи нового суб'єкта міжнародного права (вперше про це недвозначно сказав Ф. І. Кожевніков: «вместо старой России появляется новая социалистическая Россия, но это именно Россия, а не что-нибудь иное... иначе говоря, Великая Октябрьская социалистическая революция не создает в юридическом смысле нового субъекта международного права»[140]), вона лише перериває дію прав і обов'язків (при цьому практично всі автори розуміли під суб'єктом міжнародного права носіїв міжнародних прав і обов'язків): «Признание непрерывности субъекта при коренном изменении строя в государстве ничего общего не имеет с буржуазной теорией континуитета, утверждающей, что непрерывность правосубъектности обязывают государства признать международные договоры»[141]. Отже, не можна також тут говорити про визнання теорії континуїтету, принаймні стосовно прав і обов'язків.

Радянська наука міжнародного права знала і такий кон'юнктурний підхід, коли не визнавалось наступництво лише стосовно міжнародних зобов'язань (стосовно міжнародних прав говорилось, що то є правонаступництво, яке не має нічого спільного з буржуазною теорією континуїтету). С. Б. Крилов визнавав, наприклад, що Радянський Союз не відмовлявся від своїх прав на територію, на матеріальні цінності, на державне майно, як на державній території, так і закордоном тощо, але коли йдеться про обов'язки за міжнародними договорами, то тут ніякого правонаступництва (про континуїтет тим більше не йдеться) не може бути: «Поставив вопрос о правопреемстве в международных обязательствах, при смене одного исторического типа государства другим, правопреемство международных обязательств, по общему правилу, не может предполагаться»[142].

Питання континуїтету Росії, як продовжувача Радянського Союзу, а до цього Російської імперії і навіть як єдиного правонаступника спочатку в Росії не порушувалось ні на офіційному, ні на доктринальному рівні. Росія тоді була надто слабка, щоб щось комусь диктувати. Вона лише проголошувала свій

---

[139] Бобров Р. Л. Основные проблемы теории международного права / Р. Л. Бобров. — М.: Международные отношения, 1968. — С. 70–71.

[140] Кожевников Ф. И. Советское государство и международное право. 1917–1947 / Ф. И. Кожевников. Млсква: Госюриздат, 1998. — С. 32.

[141] Захарова Н. В. О международной правосубъектности государства при социальной революции (некоторые вопросы правопреемства) / Н.В. Захарова. — М.: Изд-во АН СССР, 1961. — С. 160.

[142] Международное право. — М.: Юриздат, 1947. — С. 154.

курс на демократію, відданість принципам і нормам міжнародного права, своє рішуче прагнення стати повноправним і повноцінним членом світової спільноти. Складалося враження, що вона взагалі не знала, як їй далі бути і що робити (свідченням цього можуть бути занадто суперечливі заяви і такі ж неузгоджені державно-правові акти).

Росії, а точніше її лідерові Б. М. Єльцину тоді потрібна була лише влада, спочатку хоча б над Москвою, де він її навіть не ділив, а вона належала Горбачову і це було для нього занадто небезпечно. Підказка прийшла від кавказьких республік, які почали проголошувати суверенітети своїх держав, навіть не від Прибалтики. Естонія, Литва і Латвія проголосили суверенітет раніше (відповідно, 16листопада 1988 р., 18 квітня 1989 р., 28 липня 1989 р.), але позаяк вони завжди заявляли (не на державно-радянському рівні, звичайно), що їх окупували і анексували, то слідувати зразу за ними було небезпечно — М. Горбачов міг звинуватити в державній зраді. Президент СРСР ще не був знесилений ГКЧП, а Б. Єльцина ще багато хто сприймав у народі як випивоху і порушника партійно-державної дисципліни — такому доручати важелі держави небезпечно.

Сміливості додали Азербайджан і Грузія, які проголосили суверенітет відповідно, 23 вересня 1989 р. і 26 травня 1990 р. Росія проголошує свій суверенітет 12 червня 1990 р. (для інших республік це прозвучало як сигнал, і вони впорались з цим завданням буквально за два місяці: Узбекистан проголосив суверенітет уже через тиждень — 20 червня 1990 р., Молдавія — 23 червня 1990 р., Україна 16 липня 1990 р., Білорусія 27 липня 1990 р., Туркменія 22 серпня 1990 р., Вірменія — 23 серпня 1990 р., Татджикистан — 24 серпня 1990 р., Казахстан — 25 жовтня 1990 р., пізніше всіх Киргизія — 15 грудня 1990 р.). «Посипався» не тільки Радянський Союз, почала «сипатися» Російська Федерація. Але Єльцинові це було на користь, бо децентралізація послаблювала владу М. Горбачова, а значить з'явилася можливість посилити свою владу — хтось мав поступитися: два лідери на одну Москву — то занадто. Тому Єльцин спочатку підтримує рух на демонтаж централізованої влади в Росії, коли суб'єкти Російської Федерації почали проголошувати державні суверенітети (9 серпня 1990 р. ухвалює декларацію про державний суверенітет Карельська АРСР, інші суб'єкти, відповідно: Комі АРСР — 11 жовтня 1990 р., Татарська АРСР — 31 серпня 1990 р., Удмуртська і Якутська АРСР — 27 вересня 1990 р., Чукотський АО, Адигейський АО — 5 жовтня 1990 р., Бурятська АРСР — 7 жовтня 1990 р., Башкирська АРСР — 11 жовтня 1990 р., Ямало-Ненецький АО — 11 жовтня 1990 р., Калмицька АРСР — 19 жовтня 1990 р., Марійська АРСР — 22 жовтня 1990 р., Чуваська АРСР — 24 жовтня 1990 р., Горно-Алтайський АО — 25 жовтня 1990 р., Іркутська область — 26 жовтня 1990 р. і т. д.), це його не насторожило. Ба більше, він проголошує гасло: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить»[143].

[143] Известия, 8 августа 1990 г.

Але все, що зароджується і розвивається спонтанно, зазвичай відбувається не за правовими канонами. Суб'єкти Російської Федерації, проголосивши державний суверенітет, заявили, що вони врегулюють свої відносини з центром договором. З цим Єльцин міг погодитись — договори давали час на перепочинок і на зміцнення його влади. Але з тим, що вони вирішили познімати зі своєї назви «автономна», не могли погодитися інші республіки. Адже це було повернення до плану Й. Сталіна 1922 р. — прирівняти всі республіки, з якими Росія була в міжнародних договірних відносинах, до статусу суб'єктів Російської Федерації. А саме це вони заявляли, проголошуючи свої суверенітети: ввійти в склад СРСР як повноправні, поряд з іншими, суверенні республіки. В разі відвернення від Б. Єльцина лідерів союзних республік, він залишався сам на сам з М. Горбачовим з суттєво ослабленою проголошенням суверенітетів Росією.

У цій ситуації він пішов на єдино правильне рішення — домовитися з іншими союзними республіками про ліквідацію загальносоюзної влади, яка була не меншою загрозою для їхнього існування, ніж для Росії. При цьому питання змінити для них Москву — центр М. Горбачова на Москву — центр Б. Єльцина навіть не порушувалось. Угода про створення Співдружності Незалежних Держав говорить, «що Союз РСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування»[144]. В контексті проблеми, що виникла, досить слушні запитання, які поставив перед фахівцями міжнародного права науковець Афінського університету: «Можно ли продолжать то, что прекратило существовать? И к тому же, можно ли рассматривать Россию как государство, продолжающее Союз ССР, и в то же время как его правопреемника?... Тезис о том, что Россия выступает как «государство, продолжающее Союз ССР в международно-правовом плане», означает, что Россия осуществила континуитет, то есть унаследовала международно-правовую личность СССР. Это говорит о том, что международно-правовая личность СССР не прервалась, что СССР как субъект международного права не перестал существовать. В случае исчезновения СССР нельзя было говорить о продолжении его правосубъектности. СССР в отношении России являлся бы другим государством, а при наличии двух государств в отношении той же территории, одной из которых предшествовало другому, встает проблема правопреемства»[145]. Всі питання тепер уже між колишніми союзними республіками розв'язувалися винятково як між державами — суб'єктами міжнародного права на основі принципів і норм міжнародного права (в ст. 11 Угоди прямо сказано: «З моменту підписання цієї угоди на територіях держав, що їх підписали, не допус-

[144] Зібрання чинних міжнародних договорів України: Офіційне видання — Том 1: 1990–1991. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. — С. 290.

[145] Клапас И. Правопреемство и континуитет в международном праве / И. Клапас. Московский журнал международного права, 1992. — (4). — С. 22, 30.

кається застосування норм... колишнього Союзу РСР»[146]), і угода перенасичена посиланнями на такі елементи міжнародної правосуб'єктності (вже не СРСР), як: преамбула: «на основі взаємного визнання і поваги до державного суверенітету невід'ємного права на самовизначення, принципу рівноправності і невтручання у внутрішні справи, відмови від застосування сили, економічних або будь-яких інших методів тиску, врегулювання спільних проблем погоджувальними засобами, інших загальновизнаних принципів і норм міжнародного права», «відносин дружби, добросусідства і взаємовигідного співробітництва», «підтверджуючи свою прихильність до цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй Гельсінського Заключного акта та інших документів Наради з безпеки і співробітництва в Європі», «дотримуючись загальновизнаних міжнародних норм про права людини», ст. 2: «відповідно до загальновизнаних міжнародних норм про права людини», ст. 4: «розвиватимуть рівноправне і взаємовигідне співробітництво», ст. 5: «Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної і недоторканість існуючих кордонів» і т. д.

Навіть у питаннях ядерної зброї мова не йшла про континуїтет Росії: стаття 6: «Держави — члени Співдружності прагнуть до ліквідації всіх ядерних озброєнь загального і повного роззброєння під суворим міжнародним контролем. Сторони поважатимуть прагнення одна одної до досягнення статусу без'ядерної зони і нейтральної держави», а поки що вони до досягнення цієї мети «зберігатимуть і підтримуватимуть під об'єднаним командуванням загальний військово-стратегічний простір, включаючи єдиний контроль над ядерною зброєю, порядок здійснення якого регулюється спеціальною угодою»[147].

Лише Росія відмовилась виконувати це зобов'язання, а після того, як інші держави — сторони угоди перейшли до без'ядерного статусу, а світова громадськість повірила в «нову Росію», вона почала активно нарощувати свій ядерний потенціал і своє загальне озброєння. Ця довіра світової спільноти не похитнулася навіть тоді, коли Росія потужними темпами, використовуючи нафтогазові прибутки, на кілька порядків збільшила державний бюджет на військове озброєння. Як не прикро, але російські науковці, які ще недавно виступали за роззброєння, за мир і добросусідські відносини, в угоду офіціозу почали схвалювати зовсім інший політичний курс. На жаль, тут прикладів більш ніж достатньо: проф. Малеєв Ю. М.: «если военный бюджет России на 2005 г. в шесть раз выше военного бюджета 2004 г. сами делайте вывод. Только такой может быть мудрая политика в наши дни»; «нам повезло, что нынешний наш президент — не просто игрок-политик, а бывший разведчик,

[146] Зібрання чинних міжнародних договорів в Україні. Офіційне видання, том 1; 1990–1991, — К. Видавничий дім «Ін Юре, 2001. — С. 292.

[147] Клапас И. Правопреемство и континуитет в международном праве / И. Клапас. Московский журнал международного права, 1992. — (4). — С. 291.

понимающий цену агентурной информации и не ориентирующийся слепо на авторитетные, но ущербные оценки Пакта Бриана — Келлога, Устава ООН и т. п.»; «окончательную точку в данном вопросе поставил в марте 2005 г. министр обороны России в своем интервью во Флоренции, когда он категорически заявил, что Россия не намерена предупреждать, когда и где она нанесет удары»; «внутривидовая борьба в живом мире, в том числе — человеческом обществе — универсальный закон»[148] і т. п.; проф. Яковлєв В. М.: «Для нас, ныне живущих, величие 14-ой армии утверждалось в дни защиты народа Приднестровской Молдавской Республики от вооруженного насилия. Оперативная группа войск Министерства обороны Российской Федерации в Приднестровье и теперь стоит на страже мира и безопасности в Приднестровском регионе... Поскольку Республика Молдова не имеет никаких юридических оснований на включение территории ПМР в ее состав, то она является ненадлежащей стороной договора о выводе 14-ой армии. Соответственно этот договор является недействительным»[149]; проф. Мелков Г. М.: «С помощью козаков-добровольцев из России и регулярных российских войск агрессия была остановлена (йдеться про спроби Молдови відновити порядок в Придністров'ї. — В. Б.)... И только лишь прямая безграмотность корреспондента газеты «Известия» В. Вижутовича позволила ему написать, что «участие козаков в приднестровских событиях — это вооруженная агрессия против суверенного государства, поощряемая... российским правительством»[150].

На жаль, приклади такого розуміння міжнародного права, коли йдеться про сьогоднішніх науковців-міжнародників Росії, можна продовжувати. В них можна знайти все: і неповагу до інших держав і народів, і захлинання від зростання військової могутності Росії та її здатності знищити іншу державу, бажання сподобатися В. Путіну, але тільки не захист міжнародного права від варварських дій національних російських лідерів. Мимоволі напрошується порівняння заяв подібних науковців з тими, що розвивали націонал-соціалістичну концепцію міжнародного права (Арденс П., Барандон П., Бербер Ф., Більфінгер К., Брунс В., Гоблітц В., Дітце Г., Дроєт Г., Фрайтаг-Лорінгофен фон, Гюнтер Г., Губер М., Краус Г., Руге Г., Шмідт К., Вальц Г.- А., Вольгаст Е. та ін.). Вони мріяли про велику Німеччину і також зневажливо оцінювали роль інших народів, захоплювалися Гітлером і критикували Лігу Націй і Версальську систему. Але в них було одне, що важко вловити в ситуації сьогодні, — сором, що

[148] Малеев Ю. Н. Силовая составляющая международного права / Ю. Н. Малеев. — Российский ежегодник международного права, 2005. — Санкт-Петербург: Россия-Нева, 2006. — С. 97–115.

[149] Яковлев В. Н. Волеизъявление народа — гарант незыблемости суверенитета Приднестровской Молдавской Республики (ПМР) / В. Н. Яковлев. — Российский ежегодник международного права, 2001. — Санкт-Петербург: Россия-Нева, 2001. — С. 286–287.

[150] Мелков Г. М. Некоторые теоретические аспекты основных принципов международного права / Г. М. Мелков. — Российский ежегодник международного права, 2005. — Санкт-Петербург: Россия-Нева, 2006. — С. 85.

від них відвернуться закордонні колеги. Саме тому одні з них емігрували другі з часом припинили публікуватися, треті зайнялися іншими справами і лише незначна кількість, здебільшого безталанні, продовжували служити ідеї — Німеччина понад усе.

Втім повернімося до нашої теми. Зі сказаного видно, що після проголошення державного суверенітету Росія зовсім не говорила про континуїтет, а навіть більше, зв'язала себе цілою низкою зобов'язань, які ставили її в рівноправний ряд з іншими учасниками процедури правонаступництва. Вживши тут термін «зобов'язання щодо рівноправності правонаступництва», у самого закрався сумнів, якою мірою Росія робила це щиро і свідомо. Навіть тоді, коли Росія критикувала доктрину континуїтету і все зводила до правонаступництва, вона його розуміла по-своєму. Коли І. Лапенна, досліджуючи радянську доктрину правонаступництва, зробила висновок: «В советской теории всегда существовали две точки зрения, и каждая из них в конце концов имеет свой экономический и политический смысл. Точка зрения Боброва служит оправданием отказу от дореволюционных долгов России, точка зрения Кожевникова предназначена служить теоретической базой не только наследования прав царской России, но также может быть по преимуществу, для оправдания притязаний на репарации к бывшим вражеским странам».[151] Радянського науковця Н. В. Захарову тоді обурило, що ізраїльський дослідник знаходить незбіжні думки між радянськими науковцями, а зовсім не те, що вона не бачить того, що вони не поширюють правонаступництво на зобов'язання держави, а говорять лише про її права щодо інших: «Не может не вызывать удивления беспочвенная попытка ученного-международника И. Лапенны объяснить существование в советской науке права различных концепций правопреемства государства при социальной революции различными целями внешней политики советского государства на разных этапах его существования... Очевидно, что разногласий в решении вопроса о правах государства как субъекта международного права при социальной революции между советскими учеными нет. ...Все советские ученые единодушно признают сохранения у государства всех принадлежащих ему прав на территорию, на материальные ценности»[152].

Збереження всіх прав — так, а обов'язків? Щось подібне у вибірковому ставленні до обов'язків простежується сьогодні й у позиції російських науковців, як і держави, коли вони активно захищають своє право на континуїтет. При цьому слід також зазначити, що вони також відмовилися і від своєї попередньої критики континуїтету і від його вузького розуміння, яке зводилось до того, що континуїтет виникає, коли змінюється уряд, коли ж змінюється держава, мова може йти лише про правонаступництво: «Наиболее важную

[151] Lapenna, I. Conceptions sovietiques de droit International Public. Paris. 1954, p.183.

[152] Захарова Н. В. Влияние социальной революции на силу международного договора / Н. В. Захарова. — С. 109.

часть просматриваемой проблемы в современном международном праве составляет правопреемство государств. Проблема правопреемства правительств исчерпывается установлением общего принципа, согласно которому на каждом новом правительстве, если его приход к власти не результат социальной революции, лежит обязанность признать права и обязанности государства, установленные предшествующими правительствами. Поскольку носителем международных прав и обязанностей выступает государство, смена правительства, не связанная с социальной революцией, не затрагивает осуществления прав и обязанностей государства.

В этом принципе находит выражение начало идентичности, непрерывности (континуитета) международной правосубъектности государства»[153].

У новому виданні «Курс міжнародного права», яке вийшло буквально перед розпадом СРСР, питання континуїтету взагалі не розглядалось, бо автори остаточно дійшли висновку, що «в результате Великой Октябрьской социалистической революции возник качественно новый субъект международного права — Советское государство... Следовательно Советское государство не считало себя автоматически связанным международными обязательствами, принятыми правительством свергнутых революционных классов»[154].

Саме на такій платформі стояли науковці Росії в перші роки розпаду СРСР, бо, як уже зазначено, і Угода про створення СНД констатувала припинення існування СРСР як суб'єкта міжнародного права і як геополітичної реальності.

Не внесла особливого сум'яття в уми російських політиків і науковців і Алма-Атинська декларація від 21 грудня 1991 р., яка також констатувала, що «Союз Радянських Соціалістичних Республік припиняє своє існування» і держави — учасниці Співдружності пообіцяли виконувати міжнародні зобов'язання колишнього СРСР, співробітничати на принципі рівноправності і на паритетній основі відповідно до угод між ними, бо СНД «не є ні державою, ні наддержавним утворенням»[155]. Нічого не насторожувало в плані зміни політичного курсу Росії і в Угоді про спільні заходи щодо ядерної зброї від 29 грудня 1991 р., бо держави-учасниці домовилися «спільно виробляти політику щодо ядерних питань» (ст. 3)[156]. Правда, Росія вже не мала наміру ліквідувати всі ядерні озброєння, як зобов'язувалась за Угодою про створення СНД.

Ні в кого тоді не викликало сумнівів рішення глав держав СНД, щоб Росія продовжила членство СРСР в ООН та інших міжнародних організаціях, бо Україна і Білорусь уже були члени таких організацій, а Росія — ні. Слід зазначити, що на цей час Радянського Союзу, згідно з заявами колишніх союзних республік, уже не існувало і йшлося про продовження лише членства в міжна-

[153] Курс международного права. Том 3. — М.: Наука, 1967. — С. 32–33.
[154] Курс международного права. Том 3. — М.: Наука, 1990. — С.124–125.
[155] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Том 1, 1990–1991 рр. — С. 312–313.
[156] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Том 1, 1990–1991 рр. — С. 314.

родних організаціях. Отже, говорити тут про «чистий континуїтет» проблематично. Та й деякі російські автори схильні вважати, що тут більше бажаного, прагнень, ніж реального. Як зазначає Н. О. Шебанова: «Наслідок ідентичності — збереження повного обсягу прав і обов'язків, які виникли в силу чинних на момент заяв про континуїтет міжнародних договорів. Проте в реальності цього означення не дотримується майже ніхто із сучасних юристів-міжнародників. Та й практичні випадки континуїтету свідчать, що далеко не завжди цей процес вкладається в жорсткі рамки теоретичних дефініцій»[157].

Ніщо спочатку не свідчило про домагання Росії щодо континуїтету і в інших міжнародних угодах країн — членів СНД: офіційним місцем перебування координаційних органів СНД в Угоді про створення СНД встановлено місто Мінськ; згідно з Тимчасовою угодою про Раду глав держав та Раду глав урядів СНД від 30 грудня 1991 р. кожна держава мала один голос, а офіційними мовами визнавались державні мови членів СНД; Угода глав держав СНД про власність колишнього Союзу РСР за кордоном від 30 грудня 1991 р., за якою кожна держава — член СНД має право на відповідну фіксовану справедливу частку у власності колишнього СРСР за кордоном; Угоди між державами — учасницями СНД щодо Стратегічних сил від 30 грудня 1991 р., за якою всі «держави — учасниці СНД зобов'язуються дотримуватися міжнародних договорів Союзу РСР і проводити узгоджену політику в галузі міжнародної безпеки і контролю над озброєнням»; згідно з Протоколом наради глав Незалежних Держав від 30 грудня 1991 р. всі держави брали на себе зобов'язання допомогти у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, а іншим протоколом від цього дня взяли на себе обов'язки розв'язувати проблеми Аралу, щодо ліквідації землетрусу в Спітаку, щодо збереження рибних ресурсів Каспійського моря, щодо тарифів, кредитів і т.д.[158].

В Комюніке за підсумками переговорів між офіційними делегаціями РРФСР та України від 6 листопада 1991 р. (в якому, до речі, сторони підкреслили, що будуть дотримуватися Договору про основи відносин між УРСР і РРФСР від 19 листопада 1990 р., за яким зокрема і Росія зобов'язувалась утримуватися від дій, що можуть завдати шкоди державному суверенітетові іншої Сторони (ст. 1), неухильно і сумлінно дотримуватися взаємних зобов'язань (ст. 5), «визнавати і поважати територіальну цілісність Української Радянської Соціалістичної Республіки... в нині існуючих межах СРСР кордонах» (ст. 6); правда, на цей час позиції Б. Єльцина щодо М. Горбачова змінилися, він навіть почав відкидати плани президента СРСР і заявляти про інші інтереси Російської Федерації, його міністри це відчули і той же А. Козирєв, чи то для ратифікації Договору з Україною, чи щоб застрахувати інтереси Росії

[157] Шебанова Н. А. Международные обязательства и активы бывшего СССР, проблемы раздела и итоговое решение / Н. А. Шебанова. [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: http://www.e-notabene.ru/wl/artide8764.html.

[158] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 1, 1990–1991 рр., с. 293, 409, 417, 419, 421, 422, 423. 425, 426.

на майбутнє, заявив, що договір розрахований на умовах членства України в СРСР) сторони зобов'язались співробітничати щодо розв'язання питання про правонаступництво»[159].

З початку наступного (1992 р.) року ніщо також не давало підстав думати, що Росія почне не поважати свої попередні міжнародні зобов'язання: Протокол робочої зустрічі глав держав СНД (про затвердження Тимчасового положення про Робочу групу з організаційно-технічної підготовки і проведення засідань Ради глав держав і Ради глав урядів СНД) від 16 січня 1992 р. говорив про координацію дій держав — учасниць СНД, сприяння Білорусі виконувати функції депозитарію конвенцій і угод, фінансування перекладів, поділ витрат на паритетній основі, визначення Мінська місцем перебування групи тощо.[160] Але заяви, які почали лунати від деяких російських політиків, що вже бачили Росію на місці колишнього СРСР, насторожили інші держави — члени СНД і вони ухвалюють 14 лютого 1992 р. Декларацію про дотримання принципів співробітництва в рамках СРСР, в якій записали «зобов'язання забезпечувати: 1. Суворе виконання взятих на себе в рамках Співдружності міжнародних зобов'язань. 2. Невтручання у внутрішні справи одна одної. 3. Повагу до територіальної цілісності і недоторканності державних кордонів», а в спеціальній Заяві, ухваленій в той же день, зазначили: «...враховуючи занепокоєння міжнародної суспільної думки розвитком ситуації в деяких країнах СНД ... держави-учасниці не допустять ... розміщення рухомого і нерухомого майна, озброєння, техніки, матеріально-технічних засобів колишнього СРСР ... без згоди держав перебування». Знову-таки в підписаних угодах зазначалося, «що основою координації міжнародних відносин в галузі електроенергетики є угода про паралельну роботу, яка базується на принципах рівноправності; а в галузі торговельно-економічного співробітництва — взаємна вигода та ін.»[161] Цікаво, що, попри внутрішній супротив, Росія змушена була для підтвердження свого міжнародного іміджу і з метою виконання положень резолюцій Генеральної Асамблеї ООН про повернення або реституцію культурних цінностей країнам їхнього походження, а також Конвенції про заходи щодо заборони і попередження ввозу, вивозу і передання права власності на культурні цінності від 14 листопада 1970 року підписати Угоду про повернення культурних та історичних цінностей державам їхнього походження, але з набуття її чинності не тільки не виконувала її положень, але й організовувала в інших державах — членах СНД проросійські рухи за неповернення таких цінностей[162].

---

[159] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 1, 1990–1991 рр., с. 452.

[160] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 2. Книга перша, січень — липень 1992 р. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 64–67.

[161] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 2. Книга перша, січень — липень 1992 р. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 125, 127, 131, 135–138.

[162] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 2. Книга перша, січень — липень 1992 р. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 141–142.

Згідно з нормами правонаступництва сторони ухвалили Рішення глав урядів незалежних держав Республіки Білорусь, Республіки Казахстан, Російської Федерації, України щодо виконання статті 4 Радянсько-Німецької угоди про професійну перепідготовку військовослужбовців Західної групи військ та членів їхніх сімей, від 14 лютого 1992 р., протоколи (від тієї ж дати) наради глав держав і глав урядів держав — учасниць СНД: про підготовку документа про правонаступництво щодо договорів, державних архівів, боргів та активів колишнього Союзу, про підготовку угод про введення в дію Договору між СРСР і США про скорочення та обмеження стратегічних наступальних озброєнь і Договору про звичайні збройні сили в Європі, Угоду про гарантії прав громадян держав — учасниць СНД у галузі пенсійного забезпечення від 19 березня 1992 р. та ін.[163].

Не йшлося про континуїтет, а лише про правонаступництво Росії в Угоді про доповнення до Договору про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу і активів Союзу РСР від 13 березня 1992 р., стаття 1 якої встановлювала, що «Російська Федерація і Україна … є основними членами Міждержавної Ради з нагляду за обслуговуванням боргу і використанням активів Союзу РСР». Варто зазначити, що Договір про правонаступництво щодо активів зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р. (він визначив державний борг СРСР, активи СРСР, та що СРСР замінюється іншими державами, зобов'язання правонаступників і їхні частки у загальній сумі боргу й активах та ін. питання правонаступництва — зобов'язання погашення, органи реалізації тощо) був підписаний Вірменією, Білоруссю, Грузією, Казахстаном, Киргизією, Росією, Таджикистаном і Україною і набрав чинності ще до Біловезької угоди (8 грудня підписана і 10 грудня 1991 р. набула чинності). Так що лаври «руйнівників» Радянського Союзу слід поширювати не тільки на Росію, Україну, Білорусь. Правда, за цим договором стороною вважали і СРСР («Держави, які є чи були суб'єктами СРСР, безвідносно до їх територіального статусу, і Союз РСР, як держава-попередниця … укладають цей Договір) але він не встиг його підписати, як був визнаний таким, що «припинив своє існування».[164]

В Угоді про доповнення до Договору про правонаступництво вже йдеться про «колишній Союз РСР» (ст. 3). Те, що в цей період Росія не ризикувала заявляти про свій континуїтет, свідчить преамбула Договору (від 4 грудня 1991 р.), за якою Росія погоджувалася розв'язувати питання правонаступництва СРСР на основі «положень Віденської (1983 р.) конвенції «Про правонаступництво держав стосовно державної власності, державних архівів та державних боргів», яка жодним чином питань континуїтету не регулювала, як і, до

[163] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т. 2. Книга перша, січень — липень 1992 р. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 149–151, 152, 153, 155, 211–213.

[164] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т.2. Книга перша, січень — липень 1992 р. — К.: Ін Юре, 2002. — С. 214–215.

речі, Статут Міждержавної ради з нагляду за обслуговуванням боргу і використанням активів колишнього Союзу РСР[165], за яким саме остання покликана розв'язувати «всі питання, пов'язані з обслуговуванням і погашенням зовнішнього боргу Союзу РСР, а також з управлінням валютною заборгованістю на користь СРСР та іншими активами СРСР та їх реалізацією» (ст. 1), вона мала стати найвищим органом управління Зовнішекономбанком СРСР, складатися з членів, призначених найвищими виконавчими органами суверенних держав (співголови від Росії і України, третій — від інших держав за ротацією) (ст. 2), і вона мала контролювати виконання зобов'язань щодо боргу СРСР і розподіл його активів, проведення інвентаризації та оцінення боргів і активів, ухвалювати оперативні рішення з цих питань, провести реорганізацію Зовнішекономбанку СРСР тощо (ст. 3).

В цілому можна констатувати, що після укладення Договору про правонаступництво 4 грудня 1991 р., Угоди про механізм погашення і обслуговування заборгованості (зобов'язань) СРСР в іноземній валюті, а також своєчасного виконання страхового фонду від 4 грудня 1991 р. і Протоколу про методику визначення часток суверенних держав у боргах і активах СРСР і абсолютних величин заборгованості від 4 грудня 1991 р., ухвалення інших документів в цьому році складалося враження, що Росія дійсно прагне до справедливого, братерського розлучення з іншими союзними республіками і розбудови відносин з ними без диктату і шантажу. Але терпіння її вистачило, доки вона не «виселила» М. Горбачова з Кремля, і не зайняла (попросивши в інших союзних республік згоди і підтримки й пообіцявши поводитися принаймні цивілізовано) місце в ООН (особливо в Раді Безпеки) та в інших міждержавних організаціях, членом яких був колишній СРСР. Далі у неї терпець увірвався і вона взялася за своє — почала грубо порушувати навіть щойно взяті міжнародні зобов'язання.

Сьогодні вже можна констатувати, що Росію не влаштовували ні швидкі темпи проведення правонаступництва, ні його мета, ні роль Росії після ефективного завершення процедури правонаступництва. І тому вона дуже швидко взяла на озброєння спочатку формально обіцяти і підписувати домовленості, про які дійшли згоди інші республіки, не виконувати їх, а потім блокувати процедуру правонаступництва. Вже з початку 1992 р. керівництво Росії показало, що воно не збирається керуватися ні міжнародними договорами, укладеними з іншими союзними республіками, ні брати до уваги інтереси останніх. Гасло «Росія понад усе» стає для неї головним замінником міжнародного права. За цим піде і зневага до інших народів колишнього Радянського Союзу. Вже відчувши себе президентом цієї держави, В. Путін бундючно заявив: «Росія повинна перестати бути дійною коровою для всіх і кожного». Те, що ця дійна ко-

[165] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Т.2. Книга перша, січень — липень 1992 р. К.: Ін Юре, 2002. — С. 216–217.

рова загарбала у народів від Казані до Тихого океану, що вона дає молоко лише для Москви і Санкт-Петербурга, він, зрозуміло, мовчить.

Втім лише для статистики: саме через блокування Росією положення Договору про правонаступництво як і серія угод до нього не були виконані, а згодом вона цинічно заявить про їх неактуальність. Сьогодні варто зазначити, що сміливості Росії в такій поведінці додали провідні держави, які задля збереження світового спокою готові були пожертвувати правами інших колишніх союзних республік.

Відмовившись від ядерної зброї, ті вже більше не становили для них загрози, а тому хай самі розв'язують свої проблеми з Росією, в якої ця зброя не тільки залишилась, а й навіть її значно побільшало. Вже перші угоди Росії з цими державами (Меморандум про взаєморозуміння щодо встановлення консульських представництв Російської Федерації і Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії на території кожної держави від 30 січня 1992 р., Договір між Росією і Францією від 7 лютого 1992 р., Угода між Урядом Російської Федерації і Урядом ФРН про культурне співробітництво від 16 грудня 1992 р. та ін.) показали, що їх формулювання — то не недогляд юристів, то таке було ставлення до інших республік колишнього Радянського Союзу.

Укладаючи ці та інші угоди, вони не могли не знати, що нота Міністерства закордонних справ Росії «Про дипломатичні і консульські представництва» грубо порушує її ж міжнародне зобов'язання перед іншими державами — членами СНД. Але це тоді їх не хвилювало. Вони вважали, що кожний суб'єкт міжнародного права має сам розв'язувати свої проблеми. Але проблеми радянських республік уже тоді не були суто проблеми членів СНД. Всі ці держави, встановлюючи дипломатичні відносини з іншими, претендували на своє місце в світі. І тут уже завдання світової спільноти розкрити їм основні правила, принципи і норми взаємодії між суб'єктами міжнародного правопорядку. Розкрити і дбати про їх дотримання. Сьогодні світова спільнота не може бути індиферентна до порушення будь-якою державою її обов'язків, бо світовий правопорядок став системним і розпад одного, навіть незначного елемента, деформує всю систему. Тим більше, що вірус правопорушень з боку великих держав особливо здатний до зараження інших, а його носій ще й до того ж сприяє мутації. Які наслідки можуть бути у разі, коли світова спільнота не виконує взяті на себе зобов'язання перед своїми членами, можна побачити на прикладі ситуації, що склалася в європейському регіоні. Коли держави Східної Європи виявили бажання стати членами Ради Європи, а всім було зрозуміло, що вони не були готові до цього, Рада Європи на першому саміті у Відні 9 жовтня 1993 року ухвалила декларацію, в якій зазначила: «Рада Європи — це передовсім політична інституція, яка спроможна на рівноправних засадах приймати до постійних структур європейські демократії, що вивільнились від комуністичного гніту. З цієї причини доступ цих країн в Раду Європи — основний чинник європейського будівництва, що ґрунтується на цінностях нашої орга-

нізації. Таке приєднання передбачає, що держава, яка звернулась з проханням, свої установи і правову систему увідповіднила основним принципам демократії, верховенства права і поваги прав людини. Народні представники повинні обиратися шляхом вільних і справедливих виборів на основі загального голосування. Гарантовані свобода, особливо засобів масової інформації, захист національних менших і дотримання принципів міжнародного права повинні залишатися, на нашу думку, вирішальними критеріями для оцінки будь-якої заяви про прийняття в членство. Зобов'язання підписати Конвенцію про захист прав людини і визнати контрольний механізм Конвенції у всій її повноті у максимально короткі строки також особливо важливі. Ми сповнені рішучості забезпечувати у Раді Європи цілковите дотримання всіх зобов'язань, взятих на себе державними членами». Жодному із зазначених критеріїв вступу Росія не відповідала і лише на словах обіцяла добитися перемін, словами залишилися і «ми сповнені рішучості забезпечувати у Раді Європи цілковите дотримання всіх зобов'язань». Після прийняття Росія дуже швидко облаштувалась у Раді Європи і почала диктувати свої правила гри, які, власне, віками відпрацьовувались у Росії. Не верховенство права, а рішення президента Росії, не демократія, а жорстке спрямування суспільства з центру (який знову таки уособлює президент Росії), не повага до прав людини, а поведінка людини в офіційно визначених рамках; не вільні та справедливі вибори, а відбір кандидатів за методами Сталіна. Засоби масової інформації повинні розумітися як джерела ретрансляції офіційних настанов масам тощо. Все це бачили і знали посадовці Ради Європи, але обмежувалися констатацією фактів, умовляннями, в крайньому разі попередженнями. Тим часом Росія почала переформатовувати Раду Європи зсередини на свій лад. Під тиском подання чи відмови в поданні нафти і газу, тих же нафтогазових доларів і євро вона вже не виступає сьогодні з компрометаційними заявами. Це роблять за неї представники інших держав. Їй залишається лише віддячити за таку ініціативу і закулісно забезпечити ухвалення і виконання.

Було б помилкою вважати, що російські лідери поставили перед собою завдання розвалити європейську спільноту. Просто вони її не уявляють інакше, ніж жорстко розбудовану систему, без будь-якої некерованої самодіяльності і спрямовуваної з єдиного центру, ще краще — єдиною людиною. Російські лідери переконані, що цього легко добитися в Європі, якщо це вдалося зробить в Росії. Адже Європа менша територіально, не набагато більша за населенням. Лише технічно переважає Росію Європа, але ж не техніка керує масами, а люди (знову-таки, краще, коли одна людина, а всі без обговорення виконують її вказівки). А якщо взяти до уваги те, що Європа повністю залежить від російського газу, що російський ринок для неї чи не єдиний порятунок за часів економічної кризи, що, коли потрібно, Росія може побрязкати і ядерною зброєю, якій Європа може протиставити свої хіба жалюгідні ядерні арсенали, то, здається, мрія перебудувати Європу на свій лад не така вже й нездійсненна.

Потрібно також розуміти, що всі російські лідери прийшли у велику політику без будь-якого досвіду, без елементарних знань цієї сфери людської діяльності. Все, чого вчили, скажімо, В. Путіна, — це вишукувати, підкупляти, захоплювати, а коли це не вдається — знищувати. Ці ж методи він взяв з собою у велику політику. Якщо малопідготовлена людина попаде в незнайому для неї ситуацію, вона спочатку хвилюється, мовчить, ретельно стежить за іншими, а коли бачить, що інші поважно до неї ставляться, то заспокоюється, відчуває себе впевненіше, нахабніє і зрештою намагається підкорити «вихованих інтелігентів» собі, при цьому мстиво віддячити всім за свої попередні хвилювання і нерішучість. За такою логікою Європа і світ ще мають відповісти за те, що В. Путін принижував себе, знайомлячись з чужими для нього правилами поведінки.

Поставити Європу на службу Росії для її лідерів не проблема. Основну тактику і стратегію вона відпрацювала на державах — членах СНД (нерідко політики Росії висловлюються, що це така ж аморфна організація, як і Рада Європи). По-перше, потрібно вміло використовувати такі «фікції», як міжнародний досвід і міжнародно-правове зобов'язання з пропагандистською метою. Що менше ти зацікавлений у їх виконанні, то більше маєш говорити про святість міжнародних зобов'язань, бо навіть якщо ти дотримуєшся реалізації тисячі міжнародних угод, порушивши лише одну — важко буде переконувати, що ти не варвар, ненадійний партнер, суб'єкт здатний до підступності.

По-друге, міжнародний договір слід сприймати не лише як засіб пропаганди, як ідеологічне джерело. Він має виконувати функцію регулятора твоїх незаконних оборудок. Світову спільноту переконує наявність міжнародного договору, а вже потім вона звертає увагу на його зміст, з ким він укладений, які невидимі цілі поставлені. Неважливо також і те, що подібних договорів десятиліттями не вдавалося укласти з загальновизнаними суб'єктами міжнародного права. Якщо суб'єкта міжнародного права ніхто не визнає, крім Росії і двох-трьох залежних від неї держав, то тим більше вона прагне укласти численні угоди з ними якомога швидше і навіть з не особливо важливих питань. Тут головне затягнути невизнаного суб'єкта в свій же псевдоправовий простір, щоб потім, коли доведеться виводити його з нього, можна було тягнути час з посиланням на правові труднощі. Саме таку мету переслідувала Росія, коли досить оперативно укладала квазіміжнародні угоди з Південною Осетією і Абхазією (див., наприклад: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о взаимной защите секретной информации, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о взаимных безвизовых поездках граждан Российской Федерации и Республики Южная Осетия, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о пункте пропуска через российско-южноосетинскую государственную границу, Соглашение между Правитель-

ством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией, Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Южная Осетия по вопросах борьбы с преступностью, Нота Министерства иностранных дел Российской Федерации Посольству Республики Южная Осетия от 6 мая 2013 г., Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Южная Осетия от 11 ноября 2009 г., Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Южная Осетия о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов от 24 декабря 2010 г. та ін., а також Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Южная Осетия в сфере правового обеспечения от 24 декабря 2010 года, Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией; Соглашение о сотрудничестве между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Абхазия по вопросам борьбы с преступностью, Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Абхазия от 11 ноября 2009 г., Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Абхазия о сотрудничестве органов внутренних дел приграничных регионов от 24 декабря 2010 года, Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Республики Абхазия в сфере правового обеспечения от 24 декабря 2010 года и др.) та інші, які вже самі по собі були викликом світовій спільноті, що не визнала таких суб'єктів міжнародного права, і грубим порушенням міжнародно-правових зобов'язань Росії перед Грузією.

По-третє, саме в субрегіоні держав — членів СНД Росія відпрацьовувала тактику затягування держав у свою сферу впливу, тактику щедро брати на себе зобов'язання перед іншими державами, не думаючи виконувати їх, і цілеспрямовано проводити політику розбудови «великої Росії». В такій діяльності нота Міністерства закордонних справ від 3 січня 1992 року «Про дипломатичні та консульські представництва» була лише першою ластівкою. Зухвалість цієї ноти вимушені були визнати і російські дослідники. «На деле это означало, — писала Шибаєва Н. О., — по заключению ряда исследований, что Российская Федерация в одностороннем порядке заявила о принадлежности ей всей бывшей советской собственности, находившейся за рубежом, предназначенной для осуществления государственных и публичных функций. По сути, данная Нота являлась первым документом, где был зафиксирован отказ Российской Федерации от принципа правопреемства в отношении долгов и активов бывшего СССР и если не провозглашение, то осуществление действий, свиде-

тельствующих о том, что Россия считает возможным заявить о себе как о продолжателе бывшего СРСР и собственнике всего советского имущества».[166]

Реакції світової спільноти на цей акт не було. Інші держави поставились до цього факту (і формально вони були праві) як до «внутрішньої» справи країн — членів СНД, не допускаючи, що за цим криються великі експансіоністські плани Росії. До цього вона заявила, разом з іншими республіками — власниками ядерної зброї, про свій намір знищити її, а коли ті почали підписувати відповідні угоди і ухвалювати внутрішньодержавні правові акти на здійснення намірів щодо без'ядерного статусу, вона тут же відмовилась від своїх обіцянок, мотивуючи свою відмову тим, що їй ядерна зброя необхідна для захисту, зокрема, тих же республік, які почали переходити в без'ядерний статус. З часом вона почне нею шантажувати ці республіки, цинічно відкинувши свої зобов'язання і обіцянки.

Заява про континуїтет Росії щодо власності СРСР був черговим зухвалим актом Росії. Вона скрізь заявляла, що це робиться за рішенням союзних республік, хоч ті погодили між собою, що вона буде продовжувати СРСР лише як член в міждержавних організаціях. Рішення Росії про континуїтет було таке теоретично і практично не підготовлене, що спочатку воно зводилось до елементарної загарбницької тези: це все (права, майно, архіви тощо, але не обов'язки, борги СРСР і його попередників і т.п.) має бути наше, ми його маємо захопити, відібрати, заволодіти. У політиків і окремих науковців ніби настала амнезія щодо того, які заяви вони робили ще вчора (правда, науковці вийшли на «стежку захоплень» значно пізніше від політиків і не без впливу на них останніх).

Ще вчора континуїтет критикувався як примітивна буржуазна теорія, сьогодні він видається як велике досягнення російської науки і практики; вчора говорилось, що СРСР — новий і принципово інший суб'єкт міжнародного права, ніж то була царська Росія, сьогодні почали доводити, що ланцюг міжнародної правосуб'єктності: царська Росія — РРФСР — СРСР — Російська Федерація неперервний; вчора заявлялось, що Росія в радянський період не була суб'єктом міжнародного права, сьогодні — що вона ніколи не переставала ним бути і т. д. і т. п. В середовищі російських науковців зміна позицій, тлумачень, висновків відбулась так швидко і на протилежні, що зарубіжні дослідники заплуталися: політик чи науковець говорить устами російського дослідника. Коли російські науковці говорили: «Советское государство, исходя из классовых позиций пролетариата и тем самым выразив действительно суверенную волю широких народных масс страны, глубоко дифференцировано подошло к «наследию» прошлого в международно-правовой сфере. Оно решительно отказалось не только от обязательств, но и от прав, несовместимых с классовой сущностью нового государства»[167], з ними можна було не погоджу-

[166] Шибаева Н. А. Там же. — С. 7.

[167] Тункин Г. И. Международное право / Г. И. Тункин. — М.: Юридическая литература, 1974. — С. 146.

ватись, але не прийняти того, що це позиція науковця, не можна. Тепер позиція науковців схожа на біг з перешкодами, але трохи ускладнений: сьогодні одне, а завтра інше, коли для них головним завданням стало політичне слідування за лідером держави, знайти (чи придумати) аргументи, що той правий, то мимоволі виникає питання, куди поділася наука міжнародного права в цій країні?

Можна зрозуміти позицію проф. С. В. Черниченка, коли той писав (до речі, в період, коли Росія офіційно зробила заяву про свій континуїтет): «Субъектами международного права могут быть только участники межгосударственных отношений». Цю тезу він уточнював, посилаючись на таку властивість держави, як суверенітет: «Государственный суверенитет есть, в сущности, отражение в праве, в первую очередь в международном праве, факта политической организации данного общества как самостоятельного организма… не следует отождествлять суверенитет членов федерации, если такой за ними признается законодательством федерации (как, например, в бывшем СССР), с государственным суверенитетом в указанном выше смысле. Признание суверенитета за членами федерации носит, строго юридический, условный характер. Это не суверенитет в международно-правовом смысле… Суверенитет члена федерации скорее не качество, свойственное самостоятельному государству….»[168].

Мине небагато часу і С. В. Черниченко почне захищати зовсім іншу тезу: «Можна утверждать, что Российская империя, РСФСР, СССР и Российская Федерация — один и тот же субъект международного права, не прекращавший своего существования, непрерывный»[169].

На цей час уже буде виданий указ президента Російської Федерації «Про державну власність колишнього Союзу РСР за кордоном» від 8 лютого 1993 р., яким свавільно будуть перекреслені всі міжнародно-правові зобов'язання Росії з цього питання перед іншими державами — членами СНД, а тому С. В. Черниченко назве положення відповідних міжнародних договорів (Мінської угоди від 8 грудня 1991 р., Договору про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 р., Угоди про доповнення до Договору про правонаступництво щодо зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 13 березня 1992 р., Угоди глав держав СНД про власність колишнього Союзу РСР за кордоном від 30 грудня 1991 р., Угоди про розподіл всієї власності колишнього Союзу РСР за кордоном від 6 липня 1992 р. і багато інших міжнародних угод Росії з країнами — членами СНД): «просто нелепыми с

---

[168] Черниченко С. В. Международное право: современные тноретические проблемы / С. В. Черниченко. — М.. Международные отношения, 1993. — С. 93, 114–115.

[169] Черниченко С. В. Является ли Россия продолжателем или правопреемником СССР? / С. В. Черниченко [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: http://sd.net.ua/2005101/06print:page 1 (Критику позиції С. В. Черниченка та інших російських науковців з цих питань див. О. Ю. Перевезенцев. Міжнародно-правове регулювання інституту правонаступництва держав щодо міжнародних договорів. — К.: Знання, 2007. — С 73–114.

юридической точки зрения», «пренебрегающих точностью юридических дефиниций», «принятыми в угоду эмоциям», «не международными договорами», які «следует просто игнорировать как юридическую нелепость, противоречащую реальностям межгосударственных отношений» і т. д. і т. п.[170]. Правда, така «сміливість» у нехтуванні міжнародних зобов'язань своєї держави була проявлена після того, як держава чітко визначила своє ставлення до них.

З часом російські науковці знайдуть пояснення переходу до теорії континуїтету («несмотря на то, что это теория, как, впрочем, и теория универсального правопреемства, сформировалась достаточно давно, в процессе распада СССР теория континуитета была реанимирована») інтересами міжнародної спільноти, «что было продиктовано необходимостью сохранения устойчивости действующей системы международной безопасности»[171]. Те, що саме такі дії Росії фактично зупинили формування СНД, сприяли зростанню міждержавних конфліктів між державами — членами СНД, зруйнували тодішню систему безпеки в Східній Європі, науковці і практики Росії зазвичай не визнають.

Заради правди слід визнати, що не російські науковці були ініціаторами повернення до теорії континуїтету. Вперше таке припущення (що визнання Росії продовжувачем Радянського Союзу допоможе зберегти світ у безпеці) виникло в середовищі західних науковців, які дійсно, боячись, що Росія як правонаступниця СРСР може відмовитися від низки зобов'язань у галузі ядерної зброї, скорочення озброєнь тощо і виходячи з міркувань доцільності, при нестачі повної інформації, як розвиваються питання правонаступництва в колишньому СРСР, почали допускати, що, можливо, визначення Росії як продовжувача міжнародних зобов'язань Союзу РСР збереже світ від непередбачуваних катаклізмів. Найоптимістичніше налаштовані дослідники допускали можливість, що коли Росія визнає себе продовжувачем СРСР і царської Росії, то, можливо, вона закриє всі питання і з попередніми боргами і зобов'язаннями.[172]

---

[170] Див. там же.

[171] Международное право. Общая часть. Ред. Р. М. Валеев, Г. И. Курдюков. — М.: Статут, 2011. — С. 337–338.

[172] Думки, сподівання і пропозиції західних науковців див.: Schweisfurth, Th. Vom Einheitsstaat (UdSSR) zum Staatenbund (gus) Juristischen statignen eines staatszerfalls und einer Staatenbundesentstehung — Zeitschrift fur auslandisches offeutliches Recht und Volkerrecht. 1992, Band 52, s. 511–637; Bothe M., Schmidt Ch. Sur quelques questions de succession posees par le dissolution de l'URSS et celle de Yugoslavie. — Revue General de Droit International Public. 1992. t. 96, p. 811–840; J. Grotzky. Konflikt im Vielvolkerstaat: Die Nationen der Siwjetunion im Aufbruch. M?nchen. Serie Piper, 1991. — S. 202 Blum, S.Y.Z. Russia Takes over the Soviet Unions Seat at the United Nations. — European Journal of international Law, 1992, vol. 3. — P. 354–362; K. Butterworth. Successor States. — Property Rights — Russia and Ukraine Agree to Share Control of the Former Soviet Union's Black Sea Fleet. — Georgia Journal of International Comparative Law, 1992. Vol. 22. — P. 659–671; C. Gray Self-Determination and the Break up of the Soviet Union. — Yearbook of European Law, 1992. Vol. 12. — P. 465–503; M. Koskenniemi, M. Lehto. La succession d'Etats dans l'ex-USSR, en ce qui concerne particulierement les relations avec la Finlande-Annuaire Francaise de Droit International, 1992. T. 38. — P. 178–219; U. W. Saxer The transformation of the

Якоюсь мірою саме дослідження західних науковців і нова політика російського уряду провокували російських міжнародників на різкий перехід від доктрини правонаступництва до концепції континуїтету Росії. Ще в 1992 р., попри різку зміну ставлення Росії до правонаступництва, науковці продовжували розглядати Російську Федерацію як одну із учасниць процедури правонаступництва після розпаду СРСР.[173] І навіть станом на грудень цього року в російських часописах міжнародного права, можна було натрапити на такі судження: «При юридическом исчезновении государства-предшественника на территории СССР произошло разделение государства. Так как юридическую личность никто не наследовал, то все новые государства выступают как государства-преемники»[174].

Soviet Union: From a Socialist Federation to a Commonwealth of Independent States — Loyola of Los Angeles International and Comparative law Journal, 1992. Vol. 14. — P. 581–715; W. Seiffert on der Sowjetunion (UdSSR) zur Gemeinschaft Unabh?ngiger Staaten (GUS) — Osteuropa — Recht, 1992. — S. 79–95 та ін.

[173] Клименко Б. М. Проблемы правопреемства на территории бывшего Союза ССР / Б. М. Клименко: Московский журнал международного права, 1992. №1. — С. 3–24; Lukasuk I.. I. Russland als Rechtsnachfelger in Volkerrechtliche Vertrage der UdSSR. — Osteuropa Recht, 1993. Band 39. — S. 235–245 та ін.

[174] Клапос Илиас. Правопреемство и континуитет в международном праве. Московский журнал международного права, 1992. № 4, октябрь — декабрь. — С. 30 (Втім подібну сміливість тверджень навіть на той час можна пояснити хіба що тим, що автор був іноземний дослідник. Адже такі його судження, як: «По этим соглашениям (йдеться про угоду про створення СНД і Алма-Атинську угоду від 21 грудня 1991 р. — В. Б.) международно-правовая личность Союза ССР не перешла к Содружеству Независимых Государств — она была признана... прекращенной. Решение о продолжении Россией членства СССР в ООН и в других международных организациях касалось конкретного вопроса и нам представляется, что расширенно толковать его как отправную точку для того, чтобы рассматривать Россию не только как государство-приемника, но и как государство, продолжающее осуществлять права и обязанности СССР, недопустимо. ... Можно сделать вывод, что заявление России в том, что она «продолжает осуществлять права и обязанности СССР» (в ноте другим государствам от 13 января 1992 г.), не считалось достаточным для решения вопроса. К тому же одностороннее принятие Россией на себя ответственности за внешние долги бывшего СССР не означает само по себе, что Россия осуществляет континуитет. Так, принятые на себя ФРГ ответственности за внешние довоенные долги Германского государства не влекло за собой признания ФРГ государством, идентичным Германской империи. Тем более упомянутый односторонний акт России не может иметь международно-правовых последствий, когда поступают протесты со стороны других государств СНГ.

Есть еще одна интересная сторона проблемы континуитета. Континуитет представляет собой продолжение осуществления всех прав и обязанностей государства-предшественника. А может ли одно из государств-бывших советских республик нести все эти обязательства? Такой вопрос встает в отношении советско-американского соглашения об уничтожении и запрещении производства химического оружия... «Рассматривая причины неготовности России в выполнении графика уничтожения отравляющих веществ, необходимо прежде всего указать на то, что в момент подписания соглашения существовало единое государство — СССР, которое в то время имело достаточные финансовые и экономические возможности, необходимые производственные мощности, высокий технический потенциал. Из этого исходили участники подготовки соглашения при определении строков уничтожения оружия. Се-

Попри відповідні закордонні численні дослідження цього питання, саму ідею можливого використання доктрини континуїтету підхопили російські науковці після публікацій Р. А. Мюллерсона[175], хоч до цього часу питання континуїтету і правонаступництва після розпаду СССР викликало хвилю інтересу в міжнародно-правовій науці[176].

Ставлення вітчизняних науковців до проблеми континуїтету, як і до теоретичних напрацювань у цій сфері, різне: від простої констатації, що чіткого визначення різниці між правонаступництвом і континуїтетом нема, і дослідження науковців (зокрема і Р. Мюллерсона) наводяться лише для підтвердження цієї думки, але з принциповим невизнанням правомірності зміни курсу Росії від правонаступництва до континуїтету[177]; до покладання великих надій на доктрину континуїтету і схвальні визнання позиції її прихильників (слідуючи позиції Р. А. Мюллерсона, А. Я. Мельник не згоджується з ним лише в тому, що брак континуїтету щодо членства держави в міжнародних організаціях базується не на звичаєвій нормі правонаступництва, а «виключно на усталеній практиці)[178] до, нарешті, визнання інституту континуїтету як важливого і досить часто необхідного в міднародно-правовій практиці, але яким не можна зловживати чи підходити до нього вибірково. (Саме такий підхід до кон-

---

годня, после раздела СССР, только совместными усилиями можно обеспечить выполнение этих и остальных договоров, подписанных СССР, столь важных для всего международного сообщества. ...Вопрос непрерывности международной правосубъектности должен быть рассмотрен и применителько к РСФСР и Российской Федерации, УССР и Украине, БССР и Республике Беларусь». — С. 30–33.

[175] M?llerson R. A. New Developments in the Former USSR and Yugoslavia. — Virginia Journal of International Law, 1993. vol. 33. — P. 299–322; The Continuity and Succession of States, by reference to the Former USSR and Yugoslavia. — International and Comparative Law Quarterly, 1993. Vol. 42. — P. 473–492; International Law, Rights and Politics. Developments in eastern Europe and CIS. London, New York: Routledge 1994. — P. 322.

[176] Окрім вказаних вище публікацій, див. також: W. Czaplinski. La Continuite, l'identite et la succession d'Stats-evaluation de ces recents. — Revue Belge, 1993. Vol. 26. — P. 374–392; L/ S/ Eastwood Succession: State Practice and International Law after the Dissolution of the Soviet Union and Yugoslavia. — Journal of Comparative and International Law, 1993. Vol. 3. — P. 299–349; L. Entine La Communaute des Etats independants (CSI) — Chronique de sa Greation et de sen Evolution. — Revue Belge, 1993. Vol. 26. — P. 614–633; M. Lehto. Succession of States in the Former Soviet Union. Arrangements Concerniug the Bilateral Treaties of Finland and the USSR — Finnish Yearbook of International Law, 1993. Vol. 4. — P. 194–228; L. Love. International Agreement Obligations after the Soviet Unions Break-up Current United States Practice And Its Consistency With International Law. Vanderbild Journal of Transnational Law, 1993. Vol. 26. — P. 373–415; R. G. Suny. The Revenge of the Past: Nationalism, Revolution and the Collapse of the Soviet Union. Stanford University Press, 1993; E. D. Williamson, J. E. Osborn. A.U.S. Perspective on Treaty Succession and Related Issues in The Wake of The Break-up of the USSR and Yugoslavia. Virginia, Journal of International law, 1993. Vol. 33. — P. 261–274 та ін.

[177] Ноговіцина Ю. О. Міжнародно-правові аспекти правонаступництва України / Ю. О. Ноговіцина. — К.: Промені, 2006. — С. 16–24.

[178] Мельник А. Я. Правонаступництво України щодо міжнародних договорів СРСР / А. Я. Мельник. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 86.

тинуїтету вбачає О. Ю. Перевезенцев з боку Росії, а згодом і її науковців, підхід яких, на його думку, «використовується з метою штучного наукового забарвлення конкретно-визначених політичних спрямувань сучасної Російської держави».[179]) Критикуючи підхід російських науковців до доктрини континуїтету[180], він справедливо зупиняється на позиції Р. А. Мюллерсона (це можна зрозуміти, адже російські науковці, запозичивши погляди останнього, нічого свого до них не додали, крім того, що відкинули від «його» континуїтету континуїтет на борги, зобов'язання, відповідальність її попередників перед нинішніми учасниками міжнародних відносин), висловлюючи подив, що науковець «бере за основу свого дослідження не стільки аналіз правових норм, які по суті мають бути першоосновою вирішення питання правонаступництва держав у будь-якому випадку (у тому числі й стосовно проблеми щодо розпаду СРСР), скільки сукупність тієї політичної матерії, за якої відбулась зазначена міжнародно-правова подія»[181].)

Заради правди слід зазначити, що такий підхід до континуїтету після розпаду СРСР був характерний для багатьох, зокрема і закордонних теоретиків, практиків міжнародного права, політиків і державних діячів. Причиною цього було те, що в сфері континуїтету держав не склалися відповідні міжнародно-правові звичаї, не була напрацьована міжнародно-правова практика, а тим більше не було належних міжнародних договорів. Саме тому будь-яке рішення (навіть доцільне) викликало критику з боку теоретиків і практиків міжнародного права. Скажімо, колишні союзні республіки погодились, щоб Росія продовжила членство СРСР в Раді Безпеки ООН, а це викликало критику з боку фахівців, що такий перехід статусу СРСР «з конституційного погляду, незадовільний»[182]. Балтійські республіки заявили про свій континуїтет з тими, що існували до Другої світової війни, а їм фахівці відповідають, що це «політично мотивована фікція, яку неможливо пояснити нормами міжнародного права»[183]: «Несмотря на позицию Грузии, ее притязания на государственный суверенитет не нашли сколько-нибудь заметного признания в практике государств»[184] і т. д.

Мова тут не про те, визнала чи ні світова спільнота право Росії на континуїтет. Йдеться про те, як Росія розуміє цей континуїтет і як вона добива-

---

[179] Перевезенцев О. Ю. Міжнародно-правове регулювання правонаступництва держав щодо міжнародних договорів / О. Ю. Перевезенцев. — К.: Знання, 2007. — С. 86.

[180] Перевезенцев О. Ю. Міжнародно-правове регулювання правонаступництва держав щодо міжнародних договорів / О. Ю. Перевезенцев. — К.: Знання, 2007. — С. 73–114.

[181] Перевезенцев О. Ю. Міжнародно-правове регулювання правонаступництва держав щодо міжнародних договорів / О. Ю. Перевезенцев. — К.: Знання, 2007. — С. 92.

[182] Fassbender B. Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective. The Hague Kluwer, 1998. — P. 189.

[183] D?rr O. Inkorporation als Tatbestands der Merkmal Staatensukzession. Berlin. Duncker and Humblot, 1995. — S. 355.

[184] Маякксоо Л. Там же. — С. 343.

лась його впровадження на практиці. Якщо світова спільнота під континуїтетом розуміє (принаймні на рівні доктрин), серед інших критеріїв, той же обсяг прав і обов'язків, що і в попередника, то Росія мову веде лише про права, а обов'язки вона готова виконувати лише ті, які вона вибере на власний розсуд. Отже, коли Литва ухвалила 13 червня 2000 р. «Закон про компенсацію збитку, завданого окупацією СРСР», Росія відповіла, що така «ініціатива абсолютно безглузда» і виконувати її вона не збирається. Таку ж відповідь вона заготовила для України щодо Голодомору та ін.

Порушення Росією міжнародних зобов'язань з країнами-членами СНД

Коли аналізуєш політику Росії щодо її міжнародних зобов'язань перших років проголошення державного суверенітету, то складається враження, що доктрина континуїтету їй була потрібна для того, щоб відмовитися від справедливих рівноправних договорів, які вона уклала в перші місяці функціонування СНД з державами — членами цієї організації і заявити необмежені претензії на територію, майно, виробничі потужності, валютні та золоті запаси і т. п., якими вона передумала ділитися на засадах правонаступництва. Саме тому брутальне поводження Росії з взятими міжнародними зобов'язаннями не обмежилось нотою МЗС Росії від 3 січня 1992 р. Лише поодинокі російські науковці мали в завуальованій формі мужність заявити: «Распространение признания России как продолжателя СССР и на имущественные вопросы является политикой, однако с точки зрения права, причем не только международного, но и международного частного, такая позиция далеко не однозначна»[185].

Навіть завуальовані попередження поодиноких російських науковців, що так не можна себе поводити, що подібна поведінка приведе до загострення відносин з іншими членами СНД (які вже почали висловлювати обурення і протести), уряд Російської Федерації не зупинило. Навпаки, він почав ще брутальніше поводитися з міжнародними зобов'язаннями своєї держави. Вже 13 січня 1992 року Президія Верховної Ради Російської Федерації ухвалює постанову № 2172–1 «Про банк зовнішньоекономічної діяльності СРСР», якою переводить цей банк під юрисдикцію Росії, а заодно перекреслила добрий десяток міжнародних зобов'язань, які вона встигла взяти щодо інших правонаступників СРСР. Обурені такою поведінкою інші колишні республіки в складі СРСР негайно зібрали своїх представників у Києві і прийняли «Совместное коммюнике по итогам межгосударственного консультативного совещания по вопросам создания необходимых условий для своевременного выполнения деловых обязательств бывшего Союза ССР» від 25 лютого 1992 р., за яким ухвалили рішення: «п. 2. Вывести Внешэкономбанк СССР из-под юрисдикции Российской Федерации, придав ему статус специализированного межгосудар-

[185] Шибаєва Н. А. Там же. — С. 7.

ственного банка. Установить, что Банк подчинен Межгосударственному Совету и действует на основе Устава, принимаемого Межгосударственным Советом. Зарегистрировать Банк как юридическое лицо в Национальном банке Республики Беларусь.

...п. 4. ... Участники Совещания так же приняли к сведению предложение Республики Туркменистан обратится к совещанию глав государств — членов СНГ дать оценку решениям Российской Федерации относительно активов СССР и Внешэкономбанка СССР».

Поведінка Росії була досить показова в контексті того, як вона збирається вести себе щодо інших республік у рамках СНД. Вона не тільки не відправила своїх представників на нараду в Київ, а й все зробила, щоб не допустити виконання спільного комюніке. Росія не спромоглася навіть дати переконливі пояснення своїм діям, бо ж не можна вважати таким просторікування, що все це зроблено з метою забезпечення виплат за боргами, бо інакше могли бути вжиті санкції — арешт на майно за кордоном, на експортні товари, заморожування авуарів банку і підприємств за кордоном тощо. І російський уряд, і уряди країн — членів СНД чудово знали, що виплата зовнішнього боргу не залежала від коштів Зовнішекономбанку СРСР, бо їхніми власниками були приватні фізичні та юридичні особи, яким, окрім російських осіб, Росія також заблокувала видачу їхніх коштів. 7 грудня 1992 року, нібито з метою врегулювання внутрішнього валютного боргу колишнього Союзу РСР, президент Росії видає указ за № 1565, який встановлює порядок визнання боргових зобов'язань і переведення їх у державні облігації в іноземній валюті, але тільки для російських резидентів. Росія привласнила в такий спосіб усі кошти нерезидентів Росії, юридичних і фізичних осіб інших країн СНД і всі спроби останніх урегулювати це питання вона безцеремонно блокувала.

Подібні дії лише підтверджують той факт, що Росія, говорячи про свій континуїтет, розуміла лише привласнення прав, а на обов'язки щодо зобов'язань СРСР вона їх не поширювала. Континуїтетом для Росії було все те, що вона до нього відносить, а не позиція науковців і практиків з цього питання. Показовий ще такий факт. Росія, представники якої досить плідно попрацювали над підготуванням Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо державної власності, державних архівів і державних боргів 1983 р., відмовиться її ратифікувати, щоб не ставилось питання про її відповідальність за подібні дії.

Проте подібні події викликали гостру критику в країнах — членах СНД (крім Росії, де вчені і практики пояснювали їх економічною необхідністю) і, коли був створений Економічний суд СНД, вони спробували розв'язати питання через цей орган. Проте Росія заблокувала ухвалення рішення і в ньому — Суд відмовився його розглядати з мотивів браку правової бази. Будь-яку спробу укласти угоду з цих питань Росія постійно блокувала, бо не бажала повертати присвоєні кошти. Якщо ж суди країн — членів СНД ухвалювали рішення на користь неросійських резидентів щодо повернення їхніх вкладів, Ро-

сія відмовлялась їх виконувати, під різними надуманими тлумаченнями свого законодавства, суть яких зводилась до того, що до Росії перейшли права СРСР, а зовсім не обов'язки відшкодовувати збитки резидентам країн СНД. У кращому разі Росія погоджувалась підписати нові угоди і протоколи, яких також не виконувала. В цьому списку можна вказати на численну кількість таких угод: Меморандум про взаєморозуміння з питання правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які представляють взаємний інтерес, від 6 липня 1992 р., Угода про правонаступництво щодо державних архівів колишнього Союзу РСР від 6 липня 1992 р., Угода про розподіл всієї власності колишнього Союзу РСР від 6 липня 1992 р., Рішення про діяльність Комісії з розгляду комплексу питань, пов'язаних з правонаступництвом щодо договорів, які становлять взаємний інтерес, державної власності, державних архівів, боргів та активів колишнього Союзу РСР від 6 липня 1992 р.[186], Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про реалізацію права на закордонну власність колишнього СРСР для цілей дипломатичних, консульських і торгових представництв від 3 серпня 1992 р., Угода між Україною і Російською Федерацією про принципи формування ВМС України та МВС Росії на базі Чорноморського флоту колишнього СРСР від 3 серпня 1992 р., Протокол між Урядом України і Урядом Російської Федерації з питань зовнішнього боргу і активів колишнього СРСР від 23 листопада 1992 р. та ін.[187]. Це при тому, що ряд питань правонаступництва (щодо золотовалютного резерву, алмазного фонду, фінансових зобов'язань кредиторів тощо) Росія взагалі відмовлялась розв'язувати в договірному порядку з країнами — членами СНД, не кажучи вже про нечленів цієї організації.

На середину — кінець 1992 р. Росія, всупереч своїм міжнародним зобов'язанням, зайняла позицію, за якою, позаяк вона продовжувач СРСР, а той, на її думку, був продовжувач РСФСР і Російської імперії (що це не так радянські теоретики і практики не втомлювались повторювати весь період після 1917 року), то все майно їх має належати винятково їй і не підлягає поділові на засадах правонаступництва. Але на цьому Росія не зупинилася, вона почала відносити до свого майно СРСР і царської Росії, яке містилося на території країн — членів СНД і вносити його до питань, які мають бути розв'язані з Росією на умовах її континуїтету. Будь-яку логіку в таких її діях, окрім бажання все забрати собі, все привласнити і все підпорядкувати собі, важко знайти.

Враховуючи різкий опір і критику з боку країн — членів СНД таким діям, Росія вирішила змінити тактику — перевести ведення всіх переговорів і підготування документів з багатостороннього на двосторонній рівень. Тут, слід визнати, Росія добилася значних результатів. Якусь країну шантажем, якусь про-

[186] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Том 2. Книга 1. — С. 576–577, 578–580, 581–584, 593–594.

[187] Зібрання чинних міжнародних договорів України. Том 2. Книга 2. 1992. — К., 2003. — С. 46–48, 43–45, 481.

вокацією (навіть ціною організації заворушень) вона змусила перестати наполягати на своїй частці в правонаступництві колишнього Союзу РСР. І тут же слідувала заява Росії, що всі питання з цією країною врегульовано на справедливій міжнародно-правовій основі.

Слід визнати, що свій внесок у вироблення такої цинічно-нахабної позиції російських можновладців зробили і країни-кредитори. Попри те, що більш ніж половина країн — членів СНД не підписали чи не ратифікували розроблену Росією двосторонню угоду про врегулювання питань правонаступництва стосовно зовнішнього державного боргу і активів колишнього Союзу РСР (за своєю суттю насильницьку, несправедливу і нерівноправну) через незгоду з умовами, які пропонувала Росія, і небажання терпіти її диктат, країни-кредитори погодили з урядом Росії 2 квітня 1993 р. в Парижі заяву, яка фактично розв'язувала їй руки у привласненні активів колишнього СРСР. Саме з цього моменту Росія офіційно почала заявляти, що світова спільнота повністю визнала її континуїтет щодо прав колишнього СРСР (про обов'язки здебільшого не згадували).

Інші країни, які відмовлялися визнати диктат Росії, мало чого добилися, бо вона вважала для себе питання правонаступництва остаточно розв'язаним і закритим. Показовий тут приклад з Україною, яка відмовилась ратифікувати з Росією угоду-кліше про правонаступництво, вимагала від Росії надати всю інформацію про активи і борги колишнього Союзу РСР і наполягала на тому, щоб Росія дотримувалась багатосторонніх рішень, ухвалених у рамках СНД,. 19 лютого 1997 року парламент України ухвалив Постанову «Про порядок ратифікації Угоди між Україною і Російською Федерацією про врегулювання питань правонаступництва щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР», в якій зазначив, що «Україна як повноправний правонаступник активів колишнього СРСР, набутих за безпосередньою участю Українського народу, має повне право на наслідування частини боргів колишнього СРСР» і що її не влаштовує «недотримання з боку уповноважених органів СРСР та їх правонаступників строків надання інформації щодо наявності активів колишнього СРСР за кордоном та оцінки ринкової вартості таких активів згідно з положеннями Протоколу про зовнішній борг та активи, укладеного 13 березня 1992 року главами урядів держав — учасниць СНД у м. Москві, а також інформації щодо аналізу балансів Держбанку СРСР, Гохрану СРСР, Банку для зовнішньоекономічної діяльності СРСР (Зовнішекономбанку СРСР), Міжнародного банку економічного співробітництва (МБЕС), Міжнародного інвестиційного банку (МІБ) та закордонних банків, що перебували у власності СРСР, згідно з рішенням Комісії повноважних представників держав — учасниць СНД з питань, пов'язаних з правонаступництвом стосовно договорів, що становлять взаємний інтерес, державної власності, державних архівів, боргів і активів колишнього СРСР, прийнятим 15 вересня 1992 року в м. Москві», а тому вона піде на укладення нових угод при виконанні певних умов. Беручи

до уваги, що лідери Росії робили часті заяви, що вони не розуміють, чого власне Україна хоче, Верховна Рада України досить детально і переконливо перелічила всі умови ратифікації Угоди між Україною і Росією про врегулювання питань щодо зовнішнього державного боргу та активів колишнього СРСР, які зводились до:

«а) отримання з боку уповноважених органів Російської Федерації повної інформації щодо:

пооб'єктного складу, балансової та ринкової вартості власності колишнього СРСР за кордоном, підтвердженої висновками міжнародного аудиту;

стану балансів Держбанку СРСР, Гохрану СРСР, Зовнішекономбанку СРСР, його філій та відділень за кордоном колишнього СРСР, МЕЕС, МІБ, закордонних банків, що перебували у власності колишнього СРСР, за станом на 1 грудня 1991 року, підтвердженого висновками міжнародного аудиту;

обсягів золотого запасу колишнього СРСР за станом на 1 грудня 1991 року;

обсягів та пооб'єктного складу алмазного фонду колишнього СРСР за станом на 1 грудня 1991 року;

обсягів і структури заборгованості країн — боржників СРСР за станом на 1 грудня 1991 року, строків та умов погашення такої заборгованості, а також її руху з 1 грудня 1991 року до поточного часу;

б) повного погашення Російською Федерацією заборгованості колишнього Зовнішекономбанку СРСР перед юридичними особами резидентами України або їх правонаступниками, а також фізичними особами — резидентами колишнього СРСР, які проживають на території України, або їх спадкоємцями в повних сумах залишків на їх рахунках в установах колишнього Зовнішекономбанку СРСР за станом на 1 грудня 1992 року, а також процентів, нарахованих на ці залишки виходячи з ставок, застосовуваних Російською Федерацією щодо боргу України перед Російською Федерацією згідно з відповідною Угодою між Урядом України та Урядом Російської Федерації;

в) укладення та набрання чинності Угодою між Урядом України та Урядом Російської Федерації про прийняття принципів реструктуризації заборгованості України по державних кредитах, наданих Російською Федерацією, що відповідають принципам реструктуризації боргу колишнього СРСР, визначеним Угодою між Російською Федерацією та Паризьким клубом кредиторів;

г) нотифікації Української сторони про ратифікацію Російською Федерацією Угоди між Україною та Російською Федерацією про взаємне визначення прав і регулювання відносин власності від 15 січня 1993 року;

д) повного виконання Російською стороною своїх зобов'язань щодо забезпечення вступу України у права власника щодо об'єктів власності колишнього СРСР у порядку, визначеному пунктом 13 Угоди між Україною та Російською Федерацією про подальший розвиток міждержав-

них відносин від 23 червня 1992 року та Угодою між Урядом України та Урядом Російської Федерації про реалізацію права на власність колишнього СРСР за кордоном для цілей дипломатичних, консульських і торговельних представництв від 3 серпня 1992 року;

е) укладення та набрання чинності Угодою між Україною та Російською Федерацією про оцінку та розподіл алмазного фонду та оцінку, розподіл та/або грошову компенсацію золотого запасу колишнього СРСР за станом на 1 грудня 1991 року згідно з частками, передбаченими Договором про правонаступництво стосовно зовнішнього державного боргу та активів Союзу РСР від 4 грудня 1991 року;

є) укладення та набрання чинності Угодою про повернення в Україну цінностей, які є національним, історичним або культурним надбанням Українського народу, за переліком, визначеним Урядом України;

ж) застосування Російською Федерацією у повному обсязі режиму вільної торгівлі у відносинах з Україною, включаючи скасування будь-яких тарифних або нетарифних обмежень на товари (роботи, послуги) походженням з України, та будь-яких виключень з режиму вільної торгівлі, а також відмови Російської Федерації від застосування дискримінаційних методів обмежень поставок та/або оподаткування товарів (робіт, послуг) походженням з України»[188].

Здавалося, що після такого переліку всіх заходів, які має вжити Росія у своїх взаєминах з Україною щодо правонаступництва, не мало бути посилань на неясність позиції України. І тому Росія повела себе, як то вона вміє робити в сфері своїх міжнародних зобов'язань. Вона заявила «что Россия не намерена вести переговоры относительно долгов и активов СССР с Украиной и что Москва рассматривает этот вопрос как урегулированный»[189].

Нічого нового в цій тактиці немає. Росія вчинила, як завжди: пообіцяти, що вона прагне до справедливого розв'язання проблеми, переконати в своїх добрих намірах світову спільноту, укласти для досягнення своєї мети міжнародний договір (без особливих намірів його виконувати), а діяти так, як вона розуміє свої інтереси. До досконалості така тактика була відпрацьована в період президентства В. Путіна (Б. Єльцин, хоч і не надто, але ще рахувався з думкою лідерів провідних держав світу), з його вузько феєсбешним світобаченням: весь світ противник, а може, й ворог, поставив усю державу в статус шпигуна в світовій спільноті, а свій народ зробив заручником такої політики.

Сьогодні немає іншої держави в світі, яка б уклала таку кількість міжнародних договорів, як Росія, і зовсім марно шукати таку державу, яка б так зневажала свої угоди, як Росія, при цьому цинічно роблячи заяви про святість міжнародних зобов'язань. Якщо йдеться про континуїтет Росії в сфері міжна-

[188] Відомості Верховної Ради України, 1997. № 6. — С. 121.

[189] Аналіз позиції МЗС Росії з цього питання див: Шебанова Н. А. — С. 15.

родних зобов'язань, то він дійсно є, починаючи з Володимиро-Суздальського князівства через царську Росію, РРФСР, СРСР і до Російської Федерації — континуїтет зневажання своїми міжнародними договорами. Особливо вражає своїм цинізмом міжнародно-договірна політика Росії початку нинішнього століття, коли вона поставила собі за мету знову стати надвеликою державою, якої б усі боялися. Плекати надію, що укладення нових міжнародних договорів зупинить її агресивно-мілітаристські наміри, — марна справа. Росія залюбки їх укладатиме, але коли йтиметься про виконання за ними зобов'язань, Росія робитиме, як вона їх сама розуміє. Тут для неї ніколи не було авторитетів. Ба більше, вона спробує використати в своїх намірах і позитивні риси свого супротивника. Знаючи, що США довго думатимуть, поки офіційно висунуть певній державі звинувачення у порушені міжнародних угод, Росія часів Путіна проводила випробовування балістичних і крилатих ракет наземного базування середнього і малого радіусу дії всупереч Договорові про ліквідацію ракет середньої і малої дальності, укладеного СРСР і США в 1987 р. США, зареєструвавши такі випробовування, спочатку прийняли їх за випадковість, потім порушили питання перед російською стороною, але без публічного розголосу. Час минав, Росія робила те, що планувала робити і багато в цьому досягла, а США все думали: повідомляти світову спільноту про аморальні дії Росії, чи ні.

Сьогодні Росію не влаштовують навіть її доморослі класики міжнародного права, які нібито ніколи не підводили свою державу, але досить часто говорили про святість міжнародних зобов'язань. Нові російські хунвейбіни від міжнародного права вважають, що таких класиків слід знімати з наукових п'єдесталів: «В целом же следует сказать, что кардинальное изменение политической парадигмы в мире неизбежно влечет за собой изменение и доктринальной парадигмы международного права. Для формирования современной доктрины недостаточно процитировать С. Б. Крылова, Г. И. Тункина, Е. Т. Усенко, Ф. И. Кожевникова, других ушедших от нас и живущих классиков и в русле их концептуальных подходов добавить свои мысли. Складывается новая парадигма международного права, и доктрина не может не следовать ей. … Важно в принципе воспринять силу, вооруженную силу как фактор реальный, полезный, постоянный, структурирующий как внутригосударственные, так и международные отношения. .... В этих условиях важно не оказаться просто в смешном положении, в котором оказываются некоторые комментаторы: …. они листают Устав ООН и с гордым видом показывают: «Вот же что тут написано!». Вместо того, чтобы постоянно готовиться к очередному применению силы, совершенствовать вооружение… Да, я ставлю вопрос именно таким образом; в международном праве как и в областях общественной жизни, существует своя реклама. Она всегда красивая, другой рекламы быть не может. В данном случае это реклама либо скрывающая, камуфлирующая скверные качества политического товара, либо выражающая обычные благие пожелания, чтобы люди отошли от варварских правил поведения и жили по высоким стан-

дартам морали и нравственности, которые на самом деле в международных отношениях иногда имеют место только в виде исключения. Исключения, как правило, временного характера и связанного с примитивным эгоистическим расчетом: « выгодно — не выгодно», а не в виде самодостаточного морального, политического и правового императива- принципа. Не доросло, даже не приблизилось человеческое общество в целом к такому идеальному положению вещей.

В вопросе применения силы дела обстоят именно таким образом.

За всем этим бумажным творчеством типа пакта Бриана — Келлога и п. 4 ст. 2 Устава ООН и т. п., не говоря уже об их иллюзорной доброкачественности, скрывается неприглядная действительность.

Люди, успешно распространяющие эту рекламу, в большинстве своем действуют по заказу политических, государственных руководителей, но нередко просто от восторга перед благозвучием и красотой слов, оторванных от жизни»[190].

Ця довга тирада професора взята не з нацистського видання періоду перед Другою світовою війною. Наведена вона з основного видання Російської асоціації міжнародного права, «Російського щорічника міжнародного права». Якщо взяти на віру слова автора, що всі пишуть на замовлення політичних, державних керівників, то неважко припустити, хто замовив таку відвертість автора. Пам'ятається його захоплення В. Путіним: «Нам повезло, что нынешний наш президент — не просто игрок-политик, а бывший разведчик, понимающий цену агентурной информации и не ориентирующийся смело на авторитетные, но ущербные оценки пакта Бриана — Келлога, Устава ООН и т. п. Это во многом служит объяснением тех выверенных внешнеполитических акций России, которые принимаются в последнее время. Они являются залогом того, что нынешняя политика России рациональна, верна, в правовом отношении безупречна, в том числе, когда она опирается на использование вооруженной силы...»[191].

Щодо «правової бездоганності» нинішньої політики В. Путіна, в це не вірить, мабуть, і сам професор, а ось його попередження: «агрессивное применение вооруженной силы... для целей территориальных завоеваний и с тем, чтобы держать в послушании слабые государства, постоянно будет проявлять себя в той или иной мере»[192], збувається постійно і без зволікань. І, мабуть, така політика триватиме, допоки світова спільнота не дасть цьому «игроку-политику» по руках або не посадить на лаву «a la» Нюрнберзький трибунал.

Правда, світова спільнота поки що про такий сценарій не думає. Вона ще довіряє В. Путіну. Особливо вона переконана, що коли його не дратувати, то

---

[190] Малеев Ю. Н. Силовая составляющая международного права / Ю. Н. Малиев. — С. 110, 111–112.

[191] Малеев Ю. Н. Силовая составляющая международного права / Ю. Н. Малиев. — С. 115.

[192] Малеев Ю. Н. Силовая составляющая международного права / Ю. Н. Малиев. — С. 114.

він не застосує ядерної зброї, попри погрози це зробити його міністрів. Її переконують у цьому втрати Росії в населенні, яких та зазнає у разі застосування ядерної зброї. І це чергова помилка світової спільноти.

Якщо перед Росією стояла якась мета, то її ніколи не зупиняли втрати в живій силі. Сьогодні світова спільнота не може збагнути і навіть ставиться з недовірою до інформації, що Росія, постійно засилаючи на схід України свої озброєні контингенти, розстрілює їх силами своїх прикордонних військ, коли ті тікають назад під ударами українських батальйонів. А хіба не так чинили в період Другої світової війни загони СМЕРШ, розстрілюючи радянських воїнів, які відступали під ударами німецької армії? Хіба не так зробив Л. Троцький, віддавши наказ потопити всіх більшовицьких воїнів, які відступили перед білими військами? Головним для Росії завжди було досягнення свого власного інтересу, навіть тоді, коли це пояснювалося інтересами захисту слов'янських народів, пізніше інтересами Європейської спільноти чи сьогодні — інтересами світового співтовариства.

В цікавому дослідженні флуктуації воєн в історії провідних держав світу, яке провів видатний соціолог XX століття П.Сорокін, за період, коли ядро Росії Володимиро-Суздальське князівство заявило про себе, як рівне серед інших держав, і до 1925 року Росія за кількістю армії посідала серед провідних держав Європи відповідно місце: XIV ст. — 3 (попереду Англія і Франція), XV ст. — 4 (попереду Англія, Польща, Франція), XVI ст. — 6 (попереду Іспанія, Франція, Австрія, Польща, Англія), XVII ст. — 6 (попереду Австрія, Франція, Іспанія, Польща, Голландія), XVIII ст. — 3 (попереду Австрія, Франція), XIX ст. — 2 (попереду Франція), XX ст. — перше місце.

За кількістю загиблих у війнах картина щодо Росії така: XIV ст. — 3 місце (попереду Англія і Франція), XV ст. — 4 місце (попереду Австрія, Англія, Польща, Франція), XVI ст. — 3 місце (попереду Австрія і Іспанія), XVII ст. — 7 місце (попереду Австрія, Франція, Іспанія, Польща, Голландія, Англія), XVIII ст. — 3 місце (попереду Австрія, Франція), XIX ст. — 2 місце (попереду Франція), і XX ст. — перше місце[193].

Правда, що стосується втрат у війнах, то тут автор не враховував війни Володимиро-Суздальського князівства за загарбання інших слов'янських князівств, які він відніс до внутрішніх конфліктів, а це майже вся історія втрат за період XIV ст. — XVI ст. і колоніальні війни Росії за завоювання народів від сходу Волги і до Тихого океану — період з XVI ст. по XX ст. включно. Натомість всі втрати колоніальних народів у колоніальних війнах країн Західної Європи були віднесені на рахунок останніх.

[193] Сорокин П. Социальная и культурная динамика. Исследование изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений. Санкт-Петербург. Изд-во Русского Христианского гуманитарного института. 2000, с.633–644.

Не було взято до уваги також внутрішні громадянські війни, які суттєво впливають на статистику втрат. Скажімо, в XVII столітті Росія за втратами в живій силі у війнах займає сьоме місце. Але, якщо тут врахувати 20 тисяч убитих і 5 тисяч замордованих козаків І. Болотнікова, інші численні повстання (Московське — 1606 р., Псковське — 1650 р., Башкирські 1662–1664 рр. і 1681–1684 рр., стрілецькі та інші бунти), які найчастіше завершувались масовими стратами, то, очевидно, що Росії тут має належати не сьома, а одна з провідних позицій. Під час повстання С.Разіна (1670–1671) лише в битві під Симбірськом загинуло за різними підрахунками від 10 до 15 тисяч козаків, а, коли повстання було придушено, то ще страчено 11 тисяч повстанців. Іноземців, які в той час були в Росії, жахали шибениці, на яких висіло до 50 страчених.

Показово, що й до сьогодні історики не можуть з'ясувати, скільки було страчено бунтівників і повстанців, адже правителів Росії ніколи це питання не цікавило. Вони вимагали доповідати, скільки втрачено чи знищено ворожої техніки. Втрати людей, якщо вони сталися не в бою, взагалі не вважалися за воєнні втрати. Коли О.Суворов переміг у російсько-турецькій війні (1768–1774 рр.) він оперативно доповів: захоплено 29 гармат, 107 прапорів, російські втрати вбитими і пораненими складають 200 чоловік, турецькі: вбито і поранено 500 (правда цій інформації важко повірити не лише через її круглі цифри, О.Суворов взагалі любив прикрашати свої перемоги: в такій же війні з турками 1787–1791 рр., коли було взято Ізмаїл, як свідчать російські дослідники: «Суворов доносил о 26 тысячах убитых турков и еще о 2 тысячах умерших от ран пленных, но эти цифры выглядят сильно преувеличенными и приведены для того, чтобы оправдать собственные большие потери. В ходе боя 11 декабря русская армия потеряла убитыми 1880 человек и 2703 человека раненными. Вместе с потерями за 10 декабря это составляет около 5 тысяч погибших и раненных. Есть и более высокие цифры русских потерь, около 10 тысяч, в том числе, 4 тысячи убитыми. Согласно преданию, именно после взятия Измаила Суворов на вопрос своих подчиненных, какой цифрой указать в донесении турецкие потери, ответил: «Пиши поболе, чего их супостатов жалеть!» К сожалению, по этому принципу определялись турецкие (и не только турецкие) потери в донесениях практически всех наших полководцев»[194]. Але навіть хай встановлені цифри занадто перебільшені щодо турків і занадто занижені щодо росіян, вони ні в яке порівняння не йдуть з російськими втратами, викликаними цією війною, але не віднесеними до воєнних– 56 907 жертв чумного бунту (1771 р.).

Лише за невеликими винятками Росія перемагала у війні перевагами у тактиці і стратегії, такі перемоги здобувалися переважно кількістю воїнів, яких кидали у бій. Досить часто, коли ворожа Росії сторона бачила, що її воїни безглуздо гинуть, вона припиняла війну чи відводила свою армію у безпечне міс-

[194] http: federacia.ru/encyclopedia/war/turkey6/.

це. Для російських полководців життя воїна щось важило на словах, насправді ними досить часто керувала жадоба слави і прагнення до награбованого майна. Саме тому статистичні втрати Росії живою силою у війнах ніколи не були похвальними навіть із заздалегідь слабкими супротивниками. Лише кілька прикладів з історії війн, які вела Росія і добивалася, в кінцевому результаті перемоги:

Одною із перших спроб колоніального загарбання росіян був похід 1268 р. проти німців, датчан, чуді та інших народів на північний захід від Новгорода. Битва, яка відбулася в 1268 р. під Раковором на кілька порядків масштабніша проти добре популяризованого в російській історичній літературі «Льодового побоїща». У ній брали участь всі народи Лівонської конфедерації, а не лише воїни Дерптського єпископату та два князі («Александр отправился к отцу в суздальскую землю просить подкреплений. Ярослав Всеволодович согласился отпустить свои полки к Александру со свежими силами и с братом Андреем возвратился в Новгород»[195]), а сім, чисельність військ також була в два-три рази більша за тих, що брали участь у «побоїщі» 1242 р. Але чомусь до неї не прикута увага російських дослідників. Чи не тому, що це була суто колоніальна, загарбницька війна, з безглуздими втратами росіян (вони втратили біля 5000 воїнів, об'єднані сили конфедерації — 1500), яка велась з неймовірною жорстокістю (навіть С.М. Соловйов, якого не запідозрили в непатріотизмі, пише: «вошли они в Немецкую землю и начали опустошать ее, по обычаю; в одном месте русские нашли огромную непроходимую пещеру, куда спряталось множество чуди; три дня стояли полки перед пещерою и никак не могли добраться до чуди; наконец один из мастеров, который был при машинах, догадался пустить в нее воду… Дорого стоила им эта победа: посадник с тринадцатью знаменитейшими гражданами полегли на месте, много пало и других добрых бояр, а черных людей без числа»[196]).

Як з часом це буде практикуватися не раз, в цьому випадку росіяни досить цинічно поставились до своїх обіцянок: «Немцы-рыжане, филинцы, юрьевцы, услыхавши о таких сборах *(росіян проти них — В.Б.)* отправили в Новгород послов, которые объявили гражданам: «Нам с вами мир…на чем и крест целуем», и точно — поцеловали крест; новгородцы, однако, этим не удовольствовались, послали в Ливонию привести к кресту всех пискунов и божии дворян (рыцарей) и те все присягнули… Обезопасив себя таким образом со стороны немцев, новгородцы выступили в поход»[197].

Якщо стисло розглянути найвідоміші битви росіян за їх історію, то перше, що впадає в очі, — це цинічне ставлення до життя своїх воїнів і досить рідкіс-

[195] Хитров М. Святой благоверный великий князь Александр Ярославович Невский. Москва. Типография Н.Д. Сытина и Ко. 1893 с.74.

[196] Соловьев С.М. Сочинения. Книга II. История России с древних времен. Тома 3–4. Москва. Мысль. 1988, с.162.

[197] Там же.

ні випадки, коли російські полководці припиняли брати участь у битві навіть при незначних шансах на перемогу і виводили своїх солдат у безпечне місце. Тому і хроника людських втрат росіян у війнах виходить досить сумною. Лише окремі приклади:

- битва на р. П'яна (1377 р.) з татарами: перебито все військо і значна кількість мирних жителів. Полководець — син Дмитра Донського, який пиячив з боярами, втопився в річці. Полководець татар Аранша захопив Рязань і Нижньоновгородську область, спаливши всі села і міста в театрі воєнних дій, його втрати в живій силі мінімальні;
- Куликовська битва 1380 р.: «Мамай мог собрать значительные силы. Ориентировочно численность войска Золотой Орды составляла около 50–60 тыс. человек. … Численность войск, собранных в Коломые *(російських князівств — В.Б.)* определялась летописцами по-разному. … приводят цифру в 300 тыс. и даже 400 тыс. человек… Войско Мамая как организованная сила распалось. … Русское войско понесло большие потери. На поле боя осталось более половины всех ратников, было убито 12 князей и 483 боярина. В живых осталось чуть более 40 тыс. человек»[198];
- взяття Москви Тохтамишем, 1382 р.: Москва спалена і пограбована, вбито 24 тисячі росіян, у хана Тохтамиша втрати незначні;
- взяття Москви кримським ханом Девлет-Гіреєм 1571 р.: Москва спалена, уцілів Кремль, росіяни втратили 800 тис. чоловік з них 150 тис. полоненими; у Девлет-Гірея втрати незначні;
- російсько-польська війна 1632–1634 рр.: користуючись нестабільністю в Польщі, 30-тисячна армія на чолі з боярином М.Шеїном вирушила на Смоленськ. У грудні 1633 р. 15-тисячне військо поляків оточило армію М.Шеїна. Залишкам від армії у 8 тис. війська і самому Шеїну було дозволено повернутися в Москву (де його було страчено), але без артилерії і майна. Втрати поляків мінімальні;
- російсько-польська війна 1654–1667 р.: російське військо на чолі з воєводою В.Шереметьєвим (перед війною гордовито заявляв: «При моих силах можно с неприятелем управиться и без помощи Божьей») в кількості 38 тисяч воїнів було розбито разом поляками і татарами, а сам воєвода В.Шереметьєв потрапив у полон, в якому перебував 22 роки;
- Північна війна Росії зі Швецією 1700–1721 рр.: ця війна мало чим відрізнялася від загарбницьких війн Росії з іншими народами. Майже весь талант російських полководців зводився до підрахунків кількості населення Росії і країни, яку вони вирішили загарбати (за даними російських полководців, на початку XVIII ст. в Росії було 16 млн. населення, а в Швеції лише 3 млн.) і якщо воно переважало в Росії, знову і зно-

[198] Куликовская битва. Москва. Наука. 1980, с.224, 226, 243.

ву вона починатиме війну з цією країною, поки не доб'ється остаточної перемоги. В цій війні росіяни вдерлися в Естляндію і взяли в облогу м. Нарву, але битву програли. Шведи повністю захопили їхню артилерію і майно. Втрати російських військ: 4 тисячі вбитих, 2 тисячі потонули в річці, 12 тисяч полонених; втрати шведів біля 2 тисячі вбитих і поранених. Але це росіян не зупинить — вони розпочинатимуть нові і нові війни зі Швецією, з новими втратами своїх людей аж до остаточної перемоги, коли шведи будуть взяті кількістю нового війська, а не воєнним талантом полководців;

- перемоги О. Суворова і Ф. Ушакова. Не применшуючи талант цих полководців, слід зазначити, що їхня слава також здобувалася здебільшого кількістю загиблих російських воїнів. Достатньо звернути увагу на Швейцарський похід О. Суворова 1799 р. і, зокрема, Цюріхську битву з французьким полководцем генералом Массена, в якій з 24 тисяч чоловік лише під командуванням генерала Римського-Корсакова 15 тисяч загинуло, а втрати французів були наполовину менші, загальні втрати О.Суворова понад 30 тисяч солдат (це за повідомленнями самого Суворова імператору Павлу І, а він, як уже зазначалось, любив свої втрати применшувати, а втрати ворога перебільшувати);
- битва при Аустерліці, 1805 р.: загальні втрати союзників — 27 тисяч солдат, але серед них виділяються знову-таки росіяни — 21 тисяча вбитих і полонених; французькі втрати — 12 тисяч чол.;
- битва при Прейсіш-Елау, 1807 р.: росіяни втратили 26 тисяч осіб вбитими, французький маршал Ной втратив 23 тисячі вояків і вирішив припинити страждання своїх солдат: «что за бойня, и без всякой пользы»;
- битва при Фрідланді, 1807 р.: «повністю розгромлена російська армія (за різними підрахунками втрати від 10 до 25 тисяч вбитими і полоненими), французи втратили біля 8 тисяч солдат»;
- штурм турецьких військ у Браїлова, 1808 р.; втрати росіян 5 тисяч вояків із 8 тисяч війська, турки майже не зазнали втрат;
- російсько-шведська війна (1808–1809 рр.): остання війна Росії зі Швецією, в якій вона нарешті кількістю (російська армія нараховувала понад 55 тисяч штиків проти 36 тисяч у шведів) перемогла, втративши 8 тисяч вояків вбитими (шведи вирішили зберегти життя своїх воїнів ціною капітуляції). Вперше російське суспільство засудило цю війну, оскільки: «Нападение на слабого соседа, пусть в прошлом грозного противника всячески осуждалось и считалось бесславным»;
- Бородінська битва, 1812 р.: є показовою в тому плані, що це не перша і не остання битва, яку росіяни програли, але видавали за переможну і на постаментах довільно наводили цифри втрат: своїх і ворога. У цій битві брали участь 134 тисячі чоловік і 587 гармат Наполеона і 155 тисяч чоловік і 640 гармат Кутузова. Втрати у Наполеона: 28 тисяч чоловік

(в т.ч. 6,5 тисяч вбитими), 1000 полонених і 13 гармат; втрати у Кутузова: 45,6 тисяч чоловік (в т.ч. 13 тисяч вбитими), 1000 полонених і 15 гармат;

- Кримська війна, 1853–1856 рр.: Росія почала війну проти Туреччини, в якій втратила 30 тисяч убитих і 16 тисяч померлих від ран, втрати Туреччини — відповідно 1 010 і 10 тисяч 800 чоловік, приблизно такі ж втрати у її союзниці Франції, в Англії — відповідно: 2755 і 1847 чоловік, і в Сардинії — 12 і 16 чоловік;
- російсько-турецька війна, 1877–1878 рр.: очевидно знову підрахувавши кількість свого населення і населення Туреччини, Росія розпочала війну з нею, направивши проти турків 275-тисячну армію і 1250 гармат. І хоч Росія втратила в цій війні, по деяким даним, до 36,5 тисяч вбитими і 81 тисячу померлими від ран, а Туреччина — лише біля 17 тисяч вбитими, вона нарешті святкувала перемогу, як напишуть публіцисти, «победа России была достигнута благодаря численному превосходству»;
- особливо численних людських втрат Росія зазнала у війнах XX століття, через що вона не тільки вийшла на перше місце серед усіх держав світу за кількістю загиблих і ранених, але майже сягнула половини всіх втрат всіх країн світу, нараховуючи їх вже не десятками, а сотнями тисяч вбитими і пораненими, а й подолавши мільйонні рубежі;
- якщо в російсько-японській війні 1904–1905 рр. вона ще втратила відповідно 31630 убитими, 5514 померлими від ран і 1643 померлими в полоні, загалом у полон потрапило 60 тисяч військовослужбовців, з них 16 тисяч — поранені (за оцінками іноземних дослідників), втрати Японії значно менші, окрім, облоги Порт-Артура, то вже в Першій світовій війні Росія подолала (як, до речі, і деякі інші країни) рубіж мільйонних втрат. Без загиблих під час Жовтневої революції і громадянської війни, в Першій світовій війні на фронтах з Німеччиною, Австро-Угорщиною і Туреччиною Росія втратила: 1 млн. 234 тисячі чоловік вбитими, 306 тисяч чоловік померлими від ран і хвороб, 15 тисяч чоловік через нещасні випадки і 3 млн. 750 тисяч чоловік потрапили в полон, з яких 500 тисяч чоловік померло; сукупні втрати на російському фронті, відповідно у: Німеччини — 317 тисяч чоловік, Австро-Угорщини — 450 тисяч чоловік, і Туреччини — 150 тисяч чоловік.

Неважко помітити, що Росія вела цю війну завдяки давно обраному нею людському ресурсу. Саме тому її втрати, на кілька порядків переважають сукупні втрати її противників. Але ж можна стверджувати, що вона не цінувала життя своїх людей, лише коли мова йшла про зовнішнього ворога. У боротьбі зі своїми співвітчизниками вона застосовувала ще кровожерніші методи. Так, ще не стерлися з пам'яті російського народу жахи Першої світової війни, як була розпочата громадянська війна, яка забрала 10 млн. 500 тисяч людських життів: 2 млн. 500 тисяч вбитими і померлими від ран (вбито: 950 тисяч чер-

воноармійців, 650 тисяч — представників білих і національних армій, 900 тисяч — інших формувань), загинуло через терор — 2 млн. чоловік (від червоного терору — 1 млн. 200 тис. чоловік, білого терору — 300 тис. чоловік, і від терору інших — 500 тис. чоловік), померло від голоду і епідемій — 6 млн. чоловік, емігрувало — 2 млн. осіб.

Не важко здогадатися, чому нинішні можновладці Росії не визнають голодоморів, адже, проголосивши континуїтет, вони мають і нести відповідальність за знищення населення в мирний час. А тут голодом у 20-ті роки XX ст. не обійшлося. Масовий голод (через позбавлення селян землі і врожаю) в 1932–1933 рр. досяг майже 8 млн. чоловік жертв померлими, але ж це нічому правителів не навчило — черговий голод 1946–1947 рр. додав ще 1,5 млн. померлих.

Втім не це турбувало правителів. Вони розробили чергові плани на загарбання чужих територій, ніби зареклися: ні дня без війни. Ще точилася громадянська війна, вже газета «Правда» кидає нове гасло: «На Западе решаются судьбы мировой революции. Через труп белой Польши лежит путь к мировому пожару. На штыках понесем счастье и мир трудящемуся человечеству. На Запад!» («Правда», №99, 9 мая 1920 г.).

Чергова воєнна авантюра — радянсько-польська війна 1919–1921 рр. вартувала Росії повним знищенням чотирьох з п'яти армій (одна встигла відступити), 200 тисяч російських полонених і 40 тисяч інтернованих. Польща могла покарати агресора, але, як глузливо писав її командувач Пілсудський в 1919 р. «Возможно, я и смог бы дойти до Москвы и прогнать большевиков оттуда. Но что потом? Места у них много. А я Москвы ни в Лондон, ни в Варшаву не переделаю. Только, видимо, отомщу за гимназическую молодость в Вильне и прикажу написать на стенках Кремля: «Говорить по-русски запрещается».[199]

Проваливши авантюрні плани на Заході, Росія тут же перекинулася на схід, де вона вела жорстоку війну з басмачами задля «свободы и независимости среднеазиатских народов» і «надання інтернаціональної воєнної допомоги Китаю» в 1923–1941 рр. В останньому випадку Росія навіть придумала «міжнародно-правове пояснення» своїм діям. На відміну від країн Заходу, з якими Росія не вважала себе правонаступницею Російської імперії, оскільки з ними практично все зводилось до виплати боргів, тут розташовані країни, серед них і Китай, які мали борги перед царською Росією.

Особливо великі затрати були зроблені в будівництво КСЗД (Китайська Чанчунська залізниця), збудовану Росією в 1897–1903 рр. Тут радянська Росія, а згодом і СРСР наполягали, що є правонаступниками Російської імперії. З цією метою і задля виконання Китаєм зобов'язань перед царською Росією, а тепер вже СРСР, останній наполягав на тому, що КСЗД може бути передана Китаю лише на умовах викупу, коли Союзу РСР будуть повернуті всі витрати царської Росії. В Пекінській Угоді про загальні принципи для врегулювання

[199] http: // federacia.ru/encyclopaedia/war/polska3/

питань між Союзом РСР і Китайською Республікою від 31 травня 1924 р. сторони записали:

«2. Правительство Союза Советских Социалистических Республик соглашается на выкуп Правительством Китайской Республики при посредстве китайского капитала Китайско-Восточной железной дороги, а также всех принадлежащих к ней имуществ и на передачу Китаю всех акций и облигаций указанной дороги.

3. Правительства обеих Договаривающихся сторон урегулируют на конференции, указанной в ст. II настоящего Соглашения, размер и условия выкупа, а также порядок передачи Китайско-Восточной железной дороги.

4. Правительство Союза Советских Социалистических Республик соглашается быть ответственным за все претензии держателей акций и облигаций и кредиторов Китайско-Восточной железной дороги, возникшие до революции 9 марта 1917 года. » [200]

Для вирішення питань щодо викупу дороги і до такого викупу мала діяти Угода про тимчасове управляння Китайсько-Східною залізницею, укладена того ж дня як доповнення до Угоди про загальні принципи, і Мукденськаго угода між Урядом Союзу РСР і Урядом Трьох Автономних Східних Провінцій Китайської Республіки від 20 вересня 1924 р., за якою СРСР підтвердив свою згоду на викуп Китаєм дороги, як і те, що він готовий виконувати зобов'язання, що брав на себе царський уряд.

(«Правительство Союза Советских Социалистических Республик согласно, что со дня подписания настоящего Соглашения Китай имеет право выкупить Китайско-Восточную железную дорогу. При выкупе обе Договаривающиеся стороны определят, что Китайско-Восточная железная дорога действительно стоила, и дорога должна быть выкуплена Китаем на его национальные средства по справедливой цене.

3. Правительство Союза Советских Социалистических Республик согласно в имеющей быть организованной обеими Сторонами комиссии разрешить вопрос об обязательствах Общества Китайско-Восточной железной дороги, согласно пункту 4 ст. IX Соглашения об общих принципах для урегулирования вопросов между Союзом Советских Социалистических Республик и Китайской Республикой, подписанного 31 мая 1924 года в Пекине»[201]).

Але, як виявилося, СРСР пішов на згоду виконувати такі зобов'язання з метою підпорядкування собі залізниці, а Китайської Республіки, яка, звичайно, цей задум розгледіла і не погодилась на стосунки залежності. Тоді СРСР пішов на випробуваний метод, як провчити неслухняних. 17 липня 1929 р. він оголошує нотою про розрив дипломатичних зносин і погрожує воєнним втручанням. Франція пропонує свої послуги посередника, але СРСР проти. До кон-

[200] Документы внешней политики СССР. т. VII. Москва. Госполитиздат. 1963, с. 334.
[201] Там же, с. 460.

флікту підключаються з посередницькими пропозиціями США, Англія, Франція, Італія, але СРСР відкидає їх, додавши до своїх претензій до Китаю формулу, яка вже ставала класичною: «прекратить преследование советских граждан» (цього разу в Маньчжурії).

Слід зазначити, що світова спільнота в цьому воєнному конфлікті зайняла пасивну позицію: на пропозицію Китаю (нанкінський уряд), 27 листопада 1929 р. в Лізі Націй визнати дії СРСР як агресію, вони навіть не підтримали внесення відповідного питання в порядок денний обговорення. Заохочений такою поведінкою, СРСР дотиснув китайську сторону піти на визнання його умов на переговорах (конференції). Союз РСР під приводом «інтернаціональної воєнної допомоги» Китаю почав відверто втручатися у його внутрішні справи, направляючи туди бойову техніку (літаки: винищувачі, бомбардувальники та ін., гармати, танки, кулемети, гвинтівки, авіаційні бомби тощо) і військовиків (понад 5 тисяч осіб), більшість з яких загинули «ради свободы братского китайского народа».

Наступні втрати Союзу РСР в бойових діях:

- біля озера Хасан 29 липня — 9 серпня 1938 р. : 650 чол. вбитими, 2500 чол. пораненими;
- на річці Халхін-Гол 1939 р. (в бойових діях брали участь 57 тисяч радянських бійців, офіційно було повідомлено лише про кількість вбитих японських учасників бойових дій — біля 25 тисяч, а з пораненими і полоненими — біля 45 тисяч, про радянські втрати не повідомлялось);
- радянсько-фінська війна 30 листопада 1938 р. — 12 березня 1940р.: втрати з боку Союзу РСР — загинуло 170 тисяч людей, попали в полон біля 6 тисяч; з боку Фінляндії 22810 чол. загинуло (1029 цивільних громадян через бомбардування) і 883 чол. потрапили в полон.

Але особливо відчутними були втрати Радянського Союзу в людській силі ві період Другої світової війни. Складалося враження, що життя людини втратило будь-яку ціну для радянського керівництва. Всупереч будь-яким тактичним і стратегічним обґрунтуванням, погано озброєних солдат тисячами кидали на ворога задля звільнення міста чи іншого об'єкту: до дня Жовтневої революції, до дня народження І. Сталіна чи його виступу на пленумі і т. п. Лише для звільнення м. Києва до дня Жовтневої революції загинуло біля 400 тисяч радянських воїнів. Життя солдат цінилося менше за автомат, гвинтівку чи гранати. Саме тому радянські втрати на фронтах Другої світової війни виглядають так жахливо і трагічно порівняно з втратами ворога — фашистської Німеччини. Якщо втрати Німеччини на східному фронті складали 2,6 млн. чол., з них 0,5 млн. чол. в полоні; то радянські збройні сили втратили 22,4 млн. чол. загиблими в боях, померлими від ран і нещасних випадків, розстріляними за вироками військових трибуналів; крім того з 6,2 млн. чол. полонених, 4 млн. чол. померли від голоду, епідемій і репресій; загинуло, померли від голоду і хвороб 16,9 млн. чол. цивільного населення. Загальні втрати складають 43,3 млн. чол. чол., що перевищує сумарні втрати всіх учасників Другої світової війни.

Історія не знає іншої такої держави, яка так легко розпоряджалась життям свого народу. Подібні жахливі втрати могли зупинити будь-яку іншу державу, але не комуністичний режим СРСР. Ще на затихла канонада Другої світової війни, а в країні набирає сил післявоєнний голод, уряд кидає свої війська з одіозною «інтернаціональною допомогою» на громадянську війну в Китаї (1946–1950 рр.) — в якій загине і помре від ран ще тисяча радянських воїнів; потім — на війну в Корею (1950–1953 рр.) — ще 315 загиблих. Далі молоху війни правителі Союзу РСР кидали байдужих їм радянських солдат під час бойових дій: в Угорщині (1956 р.), Лаосі (з січня 1960 по грудень 1963 р.; з серпня 1964 р. по листопад 1968 р.; з листопада 1969 р. по грудень 1970 р.), в Алжирі (1962–1964 рр.), Карибська криза (1962–1964 рр.), Чехословаччині (1968 р.), на острові Даманський (1969 р.),в районі озера Жаланашколь (1969 р.), в Єгипті (з жовтня 1962 р. по березень 1963 р., червень 1967 р., 1968 р., з березня 1969 р. по липень 1972 р., з жовтня 1973 р. по березень 1974 р., з червня 1974 р. по лютий 1975 р.), в Ємені (з жовтня 1962 р. по березень 1963 р., з жовтня 1967 р. по грудень 1969 р.), у В'єтнамі (з січня 1961 рік по грудень1974 р.), в Сирії (1967, 1970, 1972 і 1973 рр.), Мозамбіку (1967–1969 рр., 1975–1979 рр.), Камбоджі (1970 р.), Бангладеш (1972–1973 рр.), Анголі (1975–1979 рр.), Ефіопії (1977–1979 рр.), Сирії і Лівану (1982 р.), чадсько-лівійський конфлікт (1987 р.) і т.д.

Оскільки в таких війнах Радянський Союз брав участь, навіть приховуючи це від свого народу, то він не турбувався про належне поховання загиблих (на що також було поширено гриф «таємно»), а тому десятки тисяч радянських сімей так і не дізнались, де, ким і коли було вбито їх рідних. Лише «інтернаціональна допомога» Афганістану завершилась втратами для радянської армії: 14 427 чол. вбитими і 466 425 чол. — санітарні. Ніхто із радянського керівництва за таке ставлення до свого народу не відповів.

Росія, здається, охоче перейняла цю сумнозвісну естафету від Радянського Союзу. Вона лише змінила гасло «інтернаціональної допомоги братським народам», на «боротьбу з озброєними націоналістичними угрупуваннями». Але її керівництво так же спокійно відправляло на загибель (окрім своїх рідних) своїх співвітчизників: в збройний Карабахський конфлікт (1988–1994 рр.), грузино-осетинський (південно-осетинський) конфлікт (1991–1992 рр.), збройний конфлікт в Придністров'ї (з 1992 р.), грузино-абхазький збройний конфлікт (1992–1994 рр.), громадянську війну в Таджикистані (1992–1996 рр.), осетино-інгушський конфлікт (1992 р.), громадянські війни на території колишньої Югославії (1991–1999 рр.) і т. д. Не припиняє вона воювати і на власній території. В першу Чеченську війну за даними Союзу комітетів солдатських матерів в 1994–1996 рр. загинуло 14 тис. військовослужбовців, за даними чеченських бойовиків — 18 тис. чол. вбитими і втрати чеченських бойовиків за даними федеральних сил — 17 391 чол. В другу Чеченську війну загинуло і поранено за офіційними даними (які Союз комітетів солдатських матерів вважав вдвічі применшеними) 20 136 військовослужбовців за період до грудня 2002 р. Щодо

втрат противника, то їх федеральна сторона називає втричі більшими; оскільки офіційна влада, щодо втрат цивільного населення схильна давати округлені дані, то можна послатися на оцінку «Міжнародної амністії» (2007 р.), що у цій війні загинуло до 25 тисяч мирних жителів.

Ще один сумний досвід успадкувала Росія від колишнього Радянського Союзу — це проведення політичних репресій проти свого народу. Цікаво, що коли йдеться про практику колишнього СРСР, то і інформацію про політично-репресованих ще встигли оприлюднити (за даними істориків з 1921 по 1953 р. їх кількість склала, без депортованих, померлих від голоду, вбитих в спровокованих конфліктах і т. п., тобто, які репресовані суто за їх погляди — 5,5 млн. чол. ; за даними Генерального прокурора СРСР Р. Руденко за період з 1921 р. по 1 лютого 1954 р. засуджено колегією ОГПУ, «трійками», НКВС, Особою нарадою, Військовою колегією і судами та воєнними трибуналами — 3 млн. 770 тис. 380 чол., з яких 642980 чол. були зразу ж розстріляні, більшість із решти загинули в таборах і в'язницях, в засланні і висилках; правда ці дані суттєво різняться з тими, що їх дають історики, скажімо, на думку В. П. Попова за період з 1923 по 1953 р. лише в РРФСР політичні вироки були винесені 39,1 млн. чол.), але, коли йдеться про сучасну Росію, то така інформація утаємничена, а тих, хто намагається її дослідити і оприлюднити переслідують.

Втім було б неправильно повністю ототожнювати політику СРСР в цьому питанні з політикою Росії. В СРСР говорили про союз братніх народів і його хоча б для видимості потрібно було демонструвати. В Росії сьогодні йдеться про велику непереможну Росію. А отже тут не слід розводити всілякі сентенції про добросусідські відносини, дружбу, братство, інтернаціоналізм і т.п. Саме тому курс нинішньої Росії жорсткіший і цинічніший, він не зважає ні на положення міжнародного права, ні на потреби міжнародної спільноти. Фактично під гаслом «Росія понад усе» вона вже встигла розвалити найвагоміші післявоєнні здобутки: а) після-Ялтинський світопорядок і б) Гельсінську міжнародно-правову, гуманітарну і територіальну систему безпеки в сфері озброєння.

Недивно, що свою зверхність вона утверджує за рахунок колишніх «братніх» народів, її сусідів. Спочатку на воєнну голку залежності посадила Молдову, заморозивши проблеми Придністров'я. Росія тоді чекала на реакцію світової спільноти. Вона зреагувала не краще, ніж була реакція провідних держав Ліги Націй на радянсько-китайський конфлікт 1929 р. Це додало сміливості Росії, і вже війну з Грузією вона проводила повністю за власним сценарієм, знаючи, що світова спільнота, скоса поглядаючи на її ядерні озброєння, очікуючи на газ і нафту, нерозбірливо мимритиме про мораль та необхідність дотримуватися норм міжнародного права. Росія, завершивши заплановане, не особливо реагувала на подібні зауваження. Їй необхідно було ретельно підготуватися до окупації України і тому вона не вважала за можливе розпорошувати свої сили.

Досить швидко провідні держави погодилися на варіант, запропонований Росією, що Грузія спровокувала конфлікт, а вона лише захищала права людей.

Головна помилка світової спільноти була в тому, що вона не помітила, що в цій війні 2008 року Росія зовсім не ставила перед собою завдання провчити Грузію. Її плани були набагато масштабніші і «грузинське навчання» по їх здійсненню вона провела успішно. Головна мета Росії сьогодні — підпорядкувати собі Європу, нав'язати їй свої правила гри, а вже потім спробувати змінити порядок взаємин держав і на універсальному рівні. Для здійснення своїх планів її збройні сили оточують Європу з усіх сторін за винятком Чорноморського підчерев'я, де вона змушена грати в дипломатичні ігри з Україною і Грузією, які постійно нервують її своїм можливим вступом до НАТО. А саме НАТО стоїть проти Росії на її шляху до диктування своїх умов Європі.

Отже, план «військових навчань» дестабілізації ситуації в цих країнах, а потім їх повної ізоляції від здійснення подальших стратегічних задумів мав вирішувати два завдання: 1) можливість моментального захоплення повітряного і сухопутного простору цих країн і 2) зображення своїх дій і переконань в тому світової громадськості, що це лише вимушені дії на захист від «зневажання правами людини», «геноциду», «етнічних чисток» (в арсеналі спецслужб Росії таких порівнянь і визначень безліч і вони мають застосовуватися залежно від ситуації) і т.д. допомогли відстояти мир в регіоні. Перше завдання покладається на збройні сили, друге на ЗМІ, навчених хакерів, замовлені іноземні і вітчизняні публікації, конференції та інші засоби.

Грузія була обрана для початку з двох причин: а) вона менша України за розмірами, а все слід провіряти на початку на об'єктах, які можна більш-менш контролювати; і б) в Україні вже перебував російський Чорноморський флот, який за оснащенням значно переважав український і міг заблокувати її вихід до моря. Отже, якщо буде відпрацьовано операцію по блокуванню і нейтралізації Грузії, а згодом і України, то буде відновлено не тільки панування Росії на сході Європи, а й в Чорноморському і Середземноморському басейні. Європа виявиться повністю оточеною стратегічними силами Росії.

Слід зазначити, що ці стратегічні плани Росія у випадку з Грузією здійснила успішно, а після агресії проти України поки що здійснює з перемінними успіхами і невдачами, але з надією, що затягування часу і проведення задуманого приведе до капітуляції Європи. Перші ознаки для такої капітуляції вже проявляються, як у зростаючих суперечках між країнами-членами ЄС щодо проведення санкцій проти Росії, так і відвертому ігноруванні провідними державами Європи загальноєвропейських інтересів в цих подіях (позиція Франції щодо виконання воєнних замовлень Росії — яскравий тому приклад).

Що ж до Грузії, то в цій ситуації Росія досягла більше, ніж планувала. Що має на сьогодні у своєму активі Росія, і що отримала світова спільнота в російсько-грузинській війні 2008 року.

1. Росії потрібний був формальний привід для початку війни і вона його знайшла. Не дивлячись на тривалі організовані провокації на грузинському кордоні, обстріли грузинської території з боку сепаратистів і російських військ,

в анналах історії залишився вердикт, винесений міжнародною незалежною комісією Євросоюзу на чолі з Гауді Тальявіні в доповіді, яку підтримав 20 травня 2010 року Європарламент: «Війну в серпні 2008 року розв'язала Грузія, але Росія її провокувала на це».

За цим вердиктом заховано те, що саме Росія, а не Грузія готовила задовго цю війну: згодом Президент Путін визнає, що відповідний план був підготовлений Генеральним Штабом ще в 2006 — початку 2007 року; задовго до конфлікту Росія всупереч нормам міжнародного права і своїм міжнародним зобов'язанням, не дивлячись на проблеми Грузії, почала (практично засобами вербування) масово надавати громадянство Росії жителям Південної Осетії і Абхазії; саме Росія заблокувала вирішення всіх спроб Грузії мирно врегулювати проблеми як в системі ООН, так і в Раді Європи, і не вона одна сприяла цьому блокуванню. Те, що з липня провокації з боку Росії на кордоні з Грузією (формально вона посилалась на те, що то не її територія) посилилися в липні 2008 р. світову спільноту не насторожило — вона лише констатувала хід подій; обстріл грузинської території 1 серпня з пораненим грузинським поліцейським, як і масова евакуація населення з Цхінвалі нікого не насторожило в плані очевидної ескалації Росією воєнних дій в регіоні і т.п. Те, що у відповідь на заяву президента М.Саакашвілі: надати відповідним територіям автономію, амністувати сепаратистів і в односторонньому порядку припинити вогонь, російські війська і сепаратисти посилили обстріл грузинської території, також забулося. Натомість те, що нерви у М.Саакашвілі здали (і це його, як президента не виправдовує), і він віддав наказ повномасштабно наступати на сепаратистів, залишилось в історії як факт. Однак, як показують події, якби цього наказу і не було, Росію це не зупинило. Сьогодні Україна не відповідає на збройні провокації Росії, що не зупинило її в агресії, в окупації Криму і засиланні своїх військових і техніки на територію України для підтримки сепаратистів. Вона продовжує реалізовувати свої агресивні плани, не реагуючи на засудження світової спільноти.

2. Росія мала перевірити, наскільки активно світова спільнота їй протидіятиме в її окупації Грузії і як цьому вона може протистояти. І тут її сподівання також виправдались. Уявним противником для Росії була не Грузія, а США, сили НАТО, і тому вона відпрацьовувала план, як їх можна блокувати і нейтралізувати.

Вона сподівалась на те, що США і Європа, посилатимуться на мораль і міжнародне право, і навіть чекала, щоб саме так трапилося, допоки вона не відпрацює свої воєнні стратегічні плани. Саме тому, з самого початку її менш за все цікавила територія Південної Осетії або грузинський кордон — вона здійснювала план можливої війни з військами НАТО чи окремо США.

У той час, коли президент М. Саакашвілі пропонував свій план мирного врегулювання південно-осетинського конфлікту, з зони можливих бойових дій масово вивозили населення і вводили російські війська. Перше, що почала бом-

бардувати російська авіація — це порт Поті, грузинські військові бази, основні радари і протиповітряні комплекси, щоб якомога швидше оволодіти небом Грузії. Коли було завойоване небо Грузії і знищені військові катери і кораблі, Росія могла вважати, що уявний противник НАТО чи тільки США в його діях заблокований. Саме тому на період здійснення цієї операції Росія так зухвало відповідала на вимогу Генерального Секретаря ООН припинити ескалацію конфлікту, заявою «що проводиться операція примушення Грузії до миру». А світова спільнота в цей час не жалкувала слів на «висловлення свого занепокоєння» (ця трафаретна фраза потрапила і в заяву МЗС України), «висловлення жалю з приводу збройного конфлікту», «крайньої стурбованості», «рівної відповідальності Москви і Тбілісі», «здивування»; на заклики «зробити все можливе», «досягти пропорційних дій» і т.д. і т.п. Тобто можна сказати, що реакція світової спільноти була такою, на яку розраховувала Росія, і це її влаштовувало.

3. Але, як вже зазначалось, успіх в агресивних діях Росії покладався не тільки на можливості її збройних сил, а й на ЗМІ. Як у випадку з Україною, так і в ситуації з Грузією, Росія задовго до початку агресії починала масовану інформаційну війну, спрямовану на свій народ, на об'єкт агресії (різниця між грузинами і українцями полягала в тому, що потрібно було переконати, що перші є фашистами, а другі бандерівцями і фашистами), на демократичні ЗМІ зарубіжних країн; на замовлення платних публікацій, конференцій, самітів і т.п. як у Росії, так і в «лігвищі ворога» (під чим розуміється не лише об'єкт окупації, а й провідні демократичні країни світу і міждержавні організації).

Звичайно, Грузія з її ресурсами не могла протидіяти таким масовим інформаційним атакам. Для Росії інформаційна війна є складником, яка починається задовго до звичайної і кібернетичної війни. Помилково вважати, що інформаційну війну проти Грузії Росія розпочала лише задля підтримки військових дій, а отже на початку звичайної війни. До початку збройного наступу російський народ мав бути переконаний, що грузинське «фашистське» керівництво гнобить власний народ, порушує елементарні права росіян, проводить етнічні чистки, запродалось американцям і т. д., і т. п. і, звичайно, що лише керівництво Росії здатне протистояти світовій анархії, американській експансії і захистити свій народ.

Оскільки держава контролює всі російські теле-, радіоканали, газети, журнали, інтернет тощо, то журналістам, публіцистам, політологам, коментаторам залишилось змагатися, хто переконливіше розкаже, як російські танки і авіація «захищають мир у Грузії». І очікувано основною силою в цьому великодержавному шабаші була ФСБ, яка заправляла всім — від збору інформації до придумування і поширення антигрузинських анекдотів і афоризмів про звитягу російської армії.

Слід визнати, що й інформаційну війну Росія виграла і не лише в Грузії, а й у своїх західноєвропейських супротивників і США. Поодинокі звільнення на знак протесту західних журналістів в російських ЗМІ пройшли зовсім непоміченими.

4. Окремо слід сказати про кібернетичну війну, яка в Росії завжди супроводжує звичайну війну, а нерідко і передує їй. Хоча Грузія відключила російські канали новин і заблокувала інтернет-зв'язок сайтів з доменом «ru», російські хакери (здебільшого на державній службі), панували не лише на громадському фронті. Вони як хотіли і коли хотіли блокували урядові, парламентські та інші державні сайти, сприяли поширенню інформації про те, що Грузія — агресор, а Росія несе пальмову гілку в цій війні. Навіть інформаційні агентства Грузії не витримали атак російських хакерів.

5. Важливою складовою частиною війни Росії в Грузії було показати, що не Росія, а США є першопричиною конфлікту в Грузії. Що вони, а не Росія прагнуть колонізувати Грузію. Цю думку вона активно проводила не лише у вітчизняних і закордонних ЗМІ, й в рамках міжурядових і неурядових організацій через своїх платних і ідейних агентів.

І на цьому фронті Росія досягла відчутних перемог. Не лише в Європарламенті, а й в США почали звинувачувати Президента і республіканців, які задля підняття їх рейтингу штовхнули президента Грузії на розв'язування війни. А російські державні високопосадовці прямо звинувачували віце-президента Д. Чейні, що він є головним організатором «грузинської агресії», російські військові переконували, що план воєнних операцій Грузії розроблявся в США. Цей ідеологічний товар з успіхом споживали не лише в Росії і залежних від неї державах, а й у тих, що ставилися до її заяв із підозрою.

Паралельно Росія підтримувала версію, президент Грузії авантюрно розпочав агресію, чим поставив Європу і США перед фактом, сподіваючись одержати від них ще більшу допомогу. Американські політики і дипломати перед таким ідеологічним наступом Росії розгубилися і навіть почали виговорювати Грузії, що їм ця війна не потрібна, що вони попереджали грузинського президента не йти на конфлікт з Росією.

6. Ідеологічно вигравши війну з Грузією у США, Росії було легше заблокувати прийняття невигідних для неї рішень рамках міждержавних організацій. Тут вона досягла ще більш приголомшуючого успіху, на який вона, очевидно, не сподівалася. В ПАРЄ злякано заявили, що вони не можуть встановити першопричину конфлікту, а тому закликали обидві сторони порозумітися.

Президент Франції запропонував план врегулювання конфлікту із шести пунктів, який буде переписаний під диктовку президента Д. Медведєва (лише для зменьшення міжнародної напруги і щоб показати, що Росія прагне миру), але Росія практично його не дотримувалась і продовжувала поводити себе в Грузії за власним сценарієм, ще раз показавши світовій громадськості , що вона готова обговорювати будь-яке питання, але поводити себе так, як вона розуміє власні інтереси.

Грузія звернулася в Європейський суд з прав людини, який оперативно прийняв справи до розгляду. Прийняв і затягнув вирішення справ аж поки актуальність його рішень не буде вже нагальною і гострою. Всі небажані для Ро-

сії рішення в рамках ООН вона блокувала застосовуючи право вето чи елементарним підкупом голосів. Для того, щоб уряд Науру (країна площею 21 км?, без столиці і з населенням 12 тис. 809 чол.) визнав Абхазію і Південну Осетію як незалежні держави, Росія підписала з нею угоду про надання 50 млн. доларів допомоги і реконструкцію порту Науру. Цифри про виділення коштів членам іноземних парламентів, урядів і співробітникам міждержавних організацій (досвід фінансування іноземних компартій у радянський період виявився затребуваним) ще чекають на оприлюднення.

Європарламент, в який увійшли колишні побратими Росії по соціалістичному табору, виявився більш зговірливим — він визнав Грузію винною у розв'язуванні війни, а Росію лише покартав за непропорційні дії.

Нарешті, після повторного звернення Грузії, своє «соломонове рішення» виніс Міжнародний Суд ООН. З невластивою для нього поведінкою він фактично звів все до прохань до обох сторін «утримуватися від усіх форм етнічної дискримінації», «взяти на себе відповідальність за те, що відбулося», «робити все можливе для забезпечення безпеки людей» тощо. Складалося враження, що проект рішення писався в МЗС Росії. Росія і тут досягла головної перемоги, оскільки Суд, фактично, відійшов від розгляду заяви Грузії.

7. Досягнувши очікуваного в міжнародній спільноті, Росія почала утверджуватися на нових для неї територіях, для чого вона, власне, і розв'язала ці події. Оскільки питання з російським громадянством вона вирішила ще до розв'язування конфлікту, то потрібно було відрізати захоплені території від Грузії. Росія визнає їх незалежність (Абхазію Росія приєднала, оскільки давно про це мріяла) і оперативно встановлює військовий контроль над суходолом і повітрям самопроголошених республік (відбудовувати зруйноване у конфлікті, виходити з економічного зубожіння республіки мали самостійно).

Росія в односторонньому порядку визначила нові кордони з Грузією і започаткувала новий виток економічного тиску на цю країну. Фактично, такі країни ЄС як Франція, Німеччина, Італія та інші мовчки спостерігали за ситуацією, боячись не знизити показників експорту в Росію.

Це була вже повна і остаточна перемога, і вона вирішила перейти до нового сценарію — повного підпорядкування собі України. тут знову таки були задіяні відпрацьовані технології. Щоб ізолювати Україну від можливої допомоги країн Євросоюзу, НАТО і, в першу чергу, США потрібно було перешкодити її асоціації з ЄС, відрізати, а простіше окупувати Крим (заодно і прибрати до своїх рук нафтовогазові родовищі шельфу) і дестабілізувати ситуацію в регіонах сходу і півдня країни. На випадок, якщо Україна поведеться на провокації, як Грузія, і задіє збройні сили, негайно ввести свої армію під приводом боротьби з фашистами, бандерівцями, порушниками прав людини.

Україна не повелась на провокації, а тому Росія вдалася до неприкритої агресії і неоголошеної війни, навіть не турбуючись про пояснення своїх дій. Новий російський сценарій — це скоріше етап у здійсненні стратегії планів,

ніж повторення пройденого. Очевидно, що він передбачав і план «А», якби Україна погодилась підігравати Росії, не входити в асоціацію з ЄС, зображати НАТО своїм ворогом тощо і план «Б» — той, що зараз реалізується. Правда, при плані «А» Україні була уготована роль «малоросійського губернаторства» з представником Путіна на чолі. Все пішло за іншим планом, який лише формально схожий на грузинську трагедію.

Так, в історії з окупації частини України Росія також сподівалася, що провокації спрацюють і формальний привід для початку війни буде знайдено. Те, що вони не спрацювали, не завадило Росії ввести свої війська. Правда, довелося маскувати під «зелененьких потвор». На цьому етапі світова спільнота уже не перевірялась на її відданість ідеалам миру — Росія вже знала: піднімуть хвилю обурення — пошумлять — стомляться — притихнуть. Тут головне витримати період активного обурення.

Як і у випадку з Грузією, російські ЗМІ виправдали довіру Путіна, але пішли ще далі в своїх фальсифікаціях, які готувались не тільки в Москві на телебаченні і радіостанціях, а й на фронті. І цього разу Росія виграла кібернетичну війну не тільки в Україні, а й в західних інтернет джерелах. Як і раніше основним винуватцем подій спробували зробити США (налякані генерали НАТО довгий час думали, поки зрозуміли, що Росія і їх ворог). Практично всі плани, проекти вирішення конфлікту Росія розвалювала в їх зародку, якщо їх планували здійснити через ООН — то застосовуючи вето в Раді Безпеки, а якщо на регіональному рівні, то підкуповуючи посулами газу, ринку збуту, замовленням, тощо і таким чином множачи загін нейтральних, тих, хто сумнівається тощо.

Фактично, результат для Росії ще сприятливіший, ніж у Грузії. В Україні Росія своїх військ не відкликає, а вже більше пів року засилає нові на заміну знищеним. В Україні вона не задовольнялась проголошенням незалежності певної території, а примітивно її загарбала. Саме Україну Росія пропонувала поділити з іншими країнами (як це свого часу робили Сталін з Гітлером) і закрити це питання в геостратегічному вимірі.

Отже, в своїх планах Росія зайшла вже занадто далеко і, якщо умовно виділити у цій її грі три суб'єкти взаємодії: Росія — Україна — світова спільнота, то саме вона досягла найбільше в здійсненні своїх планів. Які можуть бути ці плани? Судячи з того, що Росія так легко порвала з тим європейським правовим порядком, який напрацьовувався понад 70 років, починаючи з першими домовленостями під час війни між країнами антигітлерівської коаліції, як вона цинічно розправилась з Гельсінським Заключним актом 1975 року і наступними домовленостями, прийнятими на його розвиток, вона вже не обмежиться європейським регіоном.

Очевидно, у своїй хворій уяві, вони мріє нав'язати свій світопорядок з Росією на чолі. Чи має вона сьогодні підстави для здійснення цих намірів. Поки що все, що вона робить, здійснюється за її планами. Окупація Криму, як і до цього блискавичне захоплення повітряного і морського простору Грузії пере-

конали Росію, що вона є єдиним володарем в Чорноморському регіоні. Щоб нейтралізувати Туреччину їй потрібно досить швидко посилити свій Чорноморський флот (сьогодні Росії в цьому допомагає не лише Франція). Очевидно, що НАТО, як завжди, буде довгий час висловлювати свою стурбованість і навіть проводити свої навчання в регіоні, але джокер Росії — Іран, а далі Китай (перший на умовах повернення у велику політику, а другий — за газ, ринок збуту і підтримку його територіальних домагань) допоможуть «стриножити» не лише НАТО, а й США і не тільки в Чорноморському, а й у Середземноморському регіоні.

Щоб здійснити задумане, Росії потрібно переформатувати ООН. Фінансова допомога бідним країнам (дякуючи Європі, яка за два десятиліття достатньо перевела валюти за газ) зробить ці країни більш слухняними. Той же таки газ і ринок збуту — важіль впливу на європейські держави (побурчать-побурчать, а з наближенням холодів замовкнуть). Прорив Росії в латиноамериканський регіон разом з іншими чинниками, очевидно, на її думку, має змусити США прийняти таке статус-кво, яке їм підготовлено.

Ніби все говорить за те, що плани Росії далекосяжні і від них вона не відступить. Із вищесказаного очевидно, що за вікової традиції дотримуватися лише вигідних міжнародних зобов'язань, Росія може укласти під тиском світової спільноти будь-яку угоду і тут же її порушити задля досягнення її мети. Коли Росії стане особливо сутужно, вона не зупиниться навіть перед застосуванням ядерної зброї (про що говорить її політики, що дозволяє її воєнна концепція і у що не вірять західні державні діячі). Втрати власного населення її не зупинять, як не зупиняли до цього часу. Фактично, Росія взяла і бере максимум можливого з існування ООН, жодним чином не відповідаючи за її діяльність. Право вето, яке Росія застосовує лише у власних інтересах, належить їй, враховуючи лише один показник — перенасичена ядерна озброєність. Серед провідних держав-членів ООН за світовою часткою валового внутрішнього продукту Росія посідає лише 11 місце (США — 32.7 %, Японія — 12.6 %, Німеччина — 6.2 %, Велика Британія — 4.9 %, Франція — 4.5 %, КНР — 4.0 %, Італія — 3.7 %, Мексика — 2.0 %, Індія — 1.6 %, Бразилія — 1.4 % і Росія — 1.1 %), а за внесками в бюджет ООН перебуває на десятому місці (США — 22.0 %, Японія — 19.47 %, Німеччина — 8.66 %, Велика Британія — 6.13 %, Франція — 6.03 %, Італія — 4.88 %, КНР — 2.05 %, Мексика — 1.88 %, Бразилія — 1.52 % і Росія — 1.1 %).

Досить неохоче Росія бере участь у миротворчих силах ООН (тут попереду неї навіть такі країни як Непал, Ефіопія, Гана, Нігерія та ін.), якщо рахувати кількість персоналу: військових, поліцейських і громадянських співробітників, які брали участь у миротворчих операціях ООН з 1998 р., а це понад 1 мільйон осіб, серед них більше всього росіян можна знайти в Югославії, де вона мала свій інтерес — від 900 до 1000 осіб під кінець перебування; решта: 114 осіб в Сьєра-Леоне, 22 осіб — в Ліберії, 40 — в Бурунді, 113 — в Судані, 200 — в Чаді і ЦАР разом (тут вказуються максимальна кількість за весь період перебуван-

ня). В цілому 6 операцій з понад 70, які проводила ООН. Але, якщо взяти протиправні дії по роздмухуванню громадянських конфліктів, збуренню сепаратистів, направлення своїх військ і бандформувань в гарячі точки, то тут Росія на першому місці. В цьому переконує гіркий досвід майже 50 країн світу.

Черговим злочином проти світової спільноти слід визнати дії Росії з підриву ідеї непоширення ядерної зброї. Те, що вона єдина держава з членів ядерного клубу, показала, що її гарантії безпеки для неядерних держав нічого не варті, уже зараз спровокувало бажання численних держав запровадити ядерну зброю. А це понад 40 держав світу, серед яких КНДР, Іран, М'янма та ін. Тобто, своїми діями Росія фактично зірвала процес непоширення ядерної зброї. Небагато оптимізму в тому, що Росія зупиниться на півдорозі в цій геростратівській роботі.

Більше того, як вона не відреагувала на санкції щодо неї в Раді Європи, ттак само вона може не перейматися своєю участю в ООН, примарно мріючи про створення нової організації їй на заміну. Її опоненти, ті, хто представляє сьогодні світову спільноту: ООН, Рада Європи, Євросоюз та інші, показали, що вони виявились не готовими до такого кульбіту російської політики. На санкції в рамках ООН Росія відповіла, що все, що прийматиме ГА ООН матиме рекомендаційний характер, а отже вона до них ставиться спокійно. За великим рахунком вони навіть корисні їй, щоб знати: кому виділяти черговий підкуп, а кому припинити. За рішення Ради Безпеки Росія теж спокійна: їх ніколи не буде через її право вето.

Економічні санкції, які застосовує Євросоюз і США та інші країни, трохи насторожать, але не лякають. По-перше, на їх застосування йде зазвичай багато часу. По-друге, список компаній, які підпадають під санкції легко обійти, одразу ж змінивши їх назву і правові акти формування. Натомість посилене фінансове заохочення, як і контрпропаганда ЗМІ та через інтернет, шантажування тими ж нафтою, газом, ринком збуту товарів та ін. приносять зовсім інші результати.

Вже зараз керівники держав, як от, А. Меркель, ґрунтуючись переважно на інформації, а інколи через страх, засуджують агресію Росії, але попереджують Україну, що вона не має нашкодити Росії. Ніби вона шкодила до чи під час агресії. А рядові міністри цих держав стали більш зговірливими. Вони охоче діляться своїми думками про що Україна має забути: про Крим, про агресію на сході країни, про без вини загиблих і т. ін. І, випереджаючи один одного, повторюють плани Росії, якою має бути Україна. Кажуть, що історія може повторюватися двічі — вдруге як фарс. Початок Другої світової війни вже ввійшов в аннали як історія. То що ж тоді зараз?

Зрозуміло, що сьогодні Україна більше за всіх зацікавлена в справедливому вирішенні проблем. Втім, сама вона їх не вирішуватиме в протиборстві з ворогом, який нехтує навіть основоположними людськими цінностями (не красти, не брехати, не вбивати та ін.). Хоча б тому, що в цій війні підняті не тіль-

ки українські проблеми. В ній не менше висвітилось російських проблем. Те, що Росія зберегла і відроджує нові методи диктаторського правління — ні для кого не секрет. Вражають масштаби зомбованості її народу. Стільки ненависті до інших народів (і не тільки українців, грузин чи американців) почало проявлятися в росіян, що важко пригадати подібне в історії інших народів. Адже плата за таку злість мізерно мала — кусень хліба чи місце в президії. Пройшло небагато часу і знову почалася епідемія підписування листів, заклики до знищення інших народів (а якщо не всього народу чи не знищити, то поділити, розігнати, розпорошити все, що про нього нагадує) і т. ін. Ніхто при цьому не думає, що завтра нове «ми не знали», «нас обманули» не пройде. Завтра вже буде іншим. Завтра будуть відповідати не тільки їх осатанілі лідери, а й сам народ. Сьогодні жити в світовій спільноті і зневажати її не можна. Земля — надто невеликий об'єкт для проживання, на ньому вже все виділяється за квотою: повітря, вода, їжа. Історично, безкарність надихає загарбників на нахабство. Але за будь-яке зло рано чи пізно прийдеться нести відповідальність. Якщо росіяни цього не збагнуть, хай не дивуються, що світ від них відвернувся. Нікого не переконають їх відмовки, що вони були примушені до таких дій. Вони чинять зло, коли ніхто їм не загрожує, жодний іноземний солдат не топче їх землі, як-то роблять їх солдати.

Очевидно, що в своїй боротьбі за незалежність, Україна має надіятися і повинна шукати ефективні засоби захисту. Якщо навіть ООН заблокована для неї Росією в Раді Безпеки; якщо останній вдасться пересварити між собою членів Ради Європи і зробити цю міждержавну структуру менш дієздатною; якщо члени Євросоюзу поженуться, замість санкцій проти Росії, за її газом і ринком збуту; якщо Росії вдасться заблокувати чи нейтралізувати інші міжнародні організації — ситуація для України не безнадійна. Сьогодні всі ці структури потребують реформування і майже всі вони не справляються з завданнями, які стоять перед ними. Кращого показника цього, ніж те, що постійний член Ради Безпеки, який покликаний за статутом ООН боронити мир і безпеку, зміцнювати ООН, знехтував її Статутом, розвалює зсередини цю організацію, множить війни і міжнародні конфлікти, не можна вказати. Через її дії ООН не може приділити належну увагу боротьбі з бідністю, збереженню оптимального середовища, проживанню людей, подоланню енергетичної кризи і т.п.

Україна має добиватися справедливості, як в нині функціонуючих міждержавних організаціях, так, чи не вперше в історії світової політики, робити ставку на міжнародне громадянське суспільство. Тут йдеться не тільки про напівофіційні, напівміждержавні міжнародні об'єднання (спортивні, наукові, культурні і т.п.), які вже в чергу стали з заявами, що вони поза політикою (аморально робити подібні заяви щодо агресора і не далекоглядно, бо ж завтра він може заставити таких заявників прославляти його, як то було у Гітлера), але можливості яких теж слід використовувати. Мова йде про неурядові міжнародні організації, які вже сьогодні здатні об'єднатися і примусити будь-якого

агресора відступити. Мова йде про організації приватного сектору, які здатні паралізувати і нейтралізувати агресивні наміри, навіть максимально озброєного ядерною зброєю, держави.

Ще не сказали свого слова транснаціональні компанії, яких так бояться диктаторські режими. Всі вони можуть сформувати нові вимоги до агресора і поставити їх в ООН, Євросоюзі, Раді Європи, перед самим агресором, адже мирні умови — то є головна умова для їх функціонування.

Світ вступив у нову еру — післяялтинську і післягельсінську. В ній головне слово буде не за ядерними державами, а за міжнародним громадянським суспільством. Україна має бути готовою до таких змін і показати, як можна їх ефективно використовувати. Звичайно, в тій ситуації, в якій вона опинилася їй важко виконати нову роль для сучасної держави. Тим більше, що за роки своєї незалежності (і не тільки), вона все основне передавала на поталу іноземної держави.

Ми не мали своєї армії, бо від міністра оборони до більш-менш значимого командира вона було укомплектована спеціалістами, як потім з'ясувалося, держави-агресора, які нам розповідали байки про братерські почуття.

Ми не мали своєї служби безпеки, бо вона від її голови до рядового службовця була укомплектована професіоналами російського ФСБ. Саме вони працювали і стежили «за порядком» від студентської групи і приватного підприємства до міністра і Президента України. Тисячі таких спеціалістів непублічної роботи підняли вже реальну зброю проти українського народу, на податки якого вони жили краще за сам народ. Вони здали ворогові все, що можна було здати і самі пішли до нього на додачу.

Ми не мали права на свою незалежну церкву, на своїх героїв. Мазепа, який боровся за свободу і незалежність України, був підданий остракізму –анафемі російською церквою і лише за те, що хотів, щоб його народ був вільним. Олександра Невського, який пішов у Золоту Орду і задля київського столу зрадливо обмовив руських князів, ми продовжуємо шанувати, як національного героя (чи не в кожному третьому селі України є його церква), а Данила Галицького — справжнього вождя Київської Русі, який успішно бився з Ордою і в якого О. Невський підступно відібрав в Орді київський стіл, ми чомусь повинні визнавати як «папського сподвижника» в православній Русі.

Більшовикам, які знищили мільйони українців, стоять пам'ятники чи не в кожному українському селі і сотні по кожному місту, а справжнім героям і захисникам України продовжуємо проголошувати більшовицьку анафему.

Ми виступали проти українізації, коли українську мову чули вряди-годи і захищаємо російську мову, яка заполонила ЗМІ і книжковий світ. Ці порівняння можна продовжувати до безкінечності, але, мабуть, доцільніше визнати: ми не мали справжньої держави, наш народ не був по-справжньому незалежним навіть після проголошення незалежності. Ми розвивали не свою культуру, працювали не на свою користь, шанували не своїх героїв.

Але те, що в такий короткий період, ми створили власну армію, почали створювати власну службу безпеки, почали виганяти кримінальні елементи з посад в прокуратурі і органах юстиції, замінили Президента України і змінюємо парламент, що ми вже не боїмося говорити українською мовою і співати українських пісень, писати і читати українські книжки, все це говорить, що Україна відроджується. І, посівши належне їй місце серед країн світу, вона не тільки здолає агресора, поверне свій Крим і зупинить війну на сході держави, вона змусить агресора відшкодувати всі нанесені їй збитки і заставить ініціаторів агресії понести кримінальну відповідальність.

Україна гідно привнесе в світову спільноту свою культуру, мову, науку, своє шанування людей і повагу до народів.

3.1.3. Концепція докорінної зміни обставин у сучасному міжнародному праві та її довільне тлумачення Російською Федерацією

Попередні зауваження. Тривалий час концепція докорінної зміни обставин, як підстави для перегляду чи припинення міжнародно-правових зобов'язань, отримувала суперечливе тлумачення. Часто такі дискусії належали до сфери боротьби суто політичної аргументації з правовою. Розбіжності у розумінні відбились і на термінології концепції: застереження (клаузулу) rebus sic stantibus у такій дефініції було відображено у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Натомість у ст. 62 Конвенції його було сформульовано, як «докорінну зміну обставин, як підставу для припинення договору або виходу з нього». Це не просто синонімічні формулювання: як буде показано далі, навіть зараз в науці можна знайти поділ між rebus sic stantibus як звичаєво-правовою нормою та «докорінною зміною обставин» як конвенційною, які мають різне нормативне наповнення. У даній роботі терміни rebus sic stantibus та застереження (клаузула) про докорінну зміну обставин вживатимуться як рівнозначні.

При тлумаченні концепції часто використовували аргументи на межі права і політичного інтересу; факти, що лягають в основу докорінної зміни обставин не рідко також походять зі сфери суспільних відносин, політико-економічних, соціальних змін і рідше права. Не винятком стала й ситуація з відносинами України та Російської Федерації після зміни уряду (а головне — зовнішньополітичного вектору розвитку) в Україні наприкінці лютого — на початку березня 2014 року. Оскільки метою даної роботи є не аналіз політичних подій, в ній буде розглянуто те, наскільки сучасна міжнародно-правова концепція докорінної зміни обставин придатна до подій в Україні початку 2014 р. (передусім євромайдану, зміни влади та політичних орієнтирів), адже одним з вагомих аргументів клаузули rebus sic stantibus, як підстави перегляду міжнародних договорів, є зміна уряду внаслідок суттєвих політичних криз чи трансформацій.

Вочевидь, виходячи з такої «революційної» аргументації (яка в цілому відкидається сучасним міжнародним правом — але про це далі), російська сторона в односторонньому порядку порушила ряд багатосторонніх чи двосторонніх договорів за участю України. Слід вказати зокрема на два приклади звернення Росії до ідеї rebus sic stantibus як виправдання такого порушення: 1) докорінна зміна обставин, як підстава виходу з договорів про базування ЧФ РФ на території України та 2) тлумачення зміни уряду в Україні як ре-

Буткевич Ольга Володимирівна — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин (Київський національний університет імені Тараса Шевченка), д. ю. н.

волюції або заколоту, і заперечення правонаступництва країни стосовно міжнародних договорів. На підставі аналізу цих прикладів можна з'ясувати місце доктрини в сучасному міжнародному праві, переваги та прогалини у її конвенційному закріпленні, виявити спроби політизації та спекулювання на цій концепції.

1. 4 березня 2014 року Прем'єр-міністр Російської Федерації Д.Медведєв заявив про необхідність денонсації т.зв. «харківських домовленостей» про базування ЧФ РФ на території України на підставі обставин, що докорінно змінилися: «з урахуванням обставин, що змінилися, і того, що Крим тепер є частиною території Російської Федерації, відсутні підстави для продовження дії цього договору. Є такий міжнародно-правовий принцип, згідно з яким договір зберігає силу до тих пір, поки діють обставини, що його породили …clausula rebus sic stantibus. …А оскільки це так, то такий договір підлягає денонсації» (нарада Президента РФ з постійними членами Ради безпеки РФ)[1]. Безпідставність такої аргументації вже отримала пояснення в різних публікаціях[2].

Втім, після цього вона знайшла застосування і в договірній практиці Росії. Державна Дума Російської Федерації 31 березня 2014 р. в односторонньому порядку денонсувала харківські угоди. Представляючи проект закону «Про припинення дії угод щодо перебування Чорноморського флоту РФ на території України» заступник міністра закордонних справ Росії Г.Карасін так мотивував його внесення: «Територія Республіки Крим і міста федерального значення Севастополя — віднині невід'ємна частина РФ, на яку, відповідно до статті четвертої Конституції, поширюється суверенітет РФ. Тому на сьогодні відсутні будь-які підстави для продовження правовідносин по розміщенню об'єкта і персоналу Чорноморського флоту РФ в Україні, включаючи зобов'язання російської сторони по наданню українській стороні оплати або іншої компенсації чи відшкодування». Фактично ж підставою для денонсації став ухвалений Держдумою 20 березня Закон «Про прийняття до складу Російської Федерації Республіки Крим і утворення в складі РФ нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» (причинами прийняття закону вказувались: результати референдуму в Криму 16 березня, Декларація про незалежність Республіки Крим та міста Севастополя і Договір між РФ та Республікою Крим про прийняття Республіки Крим до складу Росії).

2. Президент Російської Федерації на прес-конференції 04 березня 2014 року заявив, що Росія більше не розглядає Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1994 р. (Будапештський меморандум) як зобов'язуючий для себе. Аргументація полягала в такому: в Україні наприкінці лютого-на почат-

---

[1] http://state.kremlin.ru/security_council/20623

[2] Див. наприклад: Малиновський О. Ребус Медведєва // Дзеркало тижня, № 11, 28 березня 2014. Ел. Ресурс: http://gazeta.zn.ua/energy_market/rebus-medvedeva-k-voprosu-o-vzaimosvyazi-mezhdu- krymskim-krizisom-i-gazovym-cenoobrazovaniem-_.html

ку березня 2014 р. відбулося, на думку російської сторони, «збройне захоплення влади …всупереч Конституції», «антиконституційний переворот», які втім, характеризуються в Україні як революція; «А якщо це революція …на цій території виникає нова держава. Так само, як було після краху Російської імперії, після революції 1917 року, виникає нова держави. А з цією державою і щодо цієї держави ми ніяких зобов'язуючих документів не підписували»[3]. Це є прямим переказом ранньої радянської (більшовицької) доктрини революції як докорінної зімни обставин в міжнародному праві.

Можна звісно вважати, що політична заява, навіть глави держави, ще не є правовим актом, втім практичні дії Росії у той час та в наступні місяці (анексія Криму, втручання в конфлікт на Сході України, військова підтримка сепаратизму, порушення українського кордону збройними силами РФ тощо) виявили порушення нею основного положення Будапештського меморандуму: «Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки підтверджують Україні їх зобов'язання згідно з принципами Заключного акта НБСЄ поважати незалежність і суверенітет та існуючі кордони України. …підтверджують їх зобов'язання утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, і що ніяка їхня зброя ніколи не буде використовуватися проти України, крім цілей самооборони або будь-яким іншим чином згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй (п.п. 1, 2)».

На підставі аналізу даної аргументації російської сторони можна з'ясувати невідповідність цих подій фактору докорінної зміни, як вона розуміється у сучасному праві. Слід спершу звернутися до теорії та практики застосування застереження про докорінну зміну обставин, її тлумачення у російській доктрині та характеристику схожих подій (революція, зміна уряду тощо) у якості підстав для припинення чи зміни договірних зобов'язань.

1. ***Клаузула rebus sic stantibus в доктрині і практиці міжнародного права.*** Питання застосування застереження rebus sic stantibus в теорії і практиці міжнародного права виникало у зв'язку зі встановленням його співвідношення з принципом неухильного дотримання міжнародних договорів (pacta sunt servanda)[4]. Іншими словами, до якої межі сягає принцип pacta sunt servanda, або наскільки докорінною має бути зміна обставин, щоб звільнити сторону від дотримання своїх міжнародних зобов'язань. Саме виходячи зі взаємо-

[3] http://kremlin.ru/news/20366

[4] Байков А.Л. Правовое значение оговорки «rebus sic stantibus» в междувластных отношениях. — Москва, 1916. — 91 с.; Lauterpacht H. Private Law Sources and Analogies of International Law. — Longmans, Green and Co. Ltd, 1927. — P. 167–175; Тиунов О.И Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и доктрина rebus sic stantibus // СЕМП, 1978. — С. 101–111; Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. — М.: Юрид.лит., 1997. — С. 168–177; Лукашук И.И. Современное право международных договоров. — Т. II. — М.Волтерс Клувер, 2006. — С. 202–210.

дії цього застереження із принципом неухильного дотримання міжнародних зобов'язань, на думку І.І.Лукашука, «немало авторів вважають його найбільш суперечливою проблемою міжнародного публічного права»[5].

Стосовно доктрини, як говориться в коментарі Комісії міжнародного права до статті 62 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, «майже всі сучасні юристи, щоправда, неохоче, визнають існування в міжнародному праві принципу, про який йдеться»[6].

Протягом історії в теорії міжнародного права неоднозначно вирішувалось питання про те, належить клаузула до звичаєвого права, чи є складовою права міжнародних договорів (в якості чітко прописаної норми угод), або й становить собою загальний правовий принцип. В будь-якому разі представники доктрини схилялись до того, що застереження rebus sic stantibus має об'єктивний характер і його основа лежить в природі міжнародних відносин, які підлягають змінам. На думку Х.Лаутерпахта, в міжнародному праві відсутня позитивна норма стосовно клаузули, втім її можна розглядати в якості загального принципу права[7]. Так само Г.Шварценбергер вважав, що «за відсутності норми звичаєвого міжнародного права, клаузула має розглядатись в якості загального принципу права, визнаного цивілізованими націями» з урахуванням, втім, принципу pacta sunt servanda[8].

Стосовно останнього принципу, то більшість дослідників розглядали клаузулу rebus sic stantibus саме як виняток з правила, що забороняє в односторонньому порядку виходити з договору: «існує один виняток: є майже загальновизнаним, що суттєва зміна обставин може виявитись достатньою для того, щоб одна сторона могла вимагати від іншої звільнення її від зобов'язань за таким договором. …вважається загальновизнаним, що до застереження rebus sic stantibus можна звертатися лише у виключних випадках»[9]. Такий підхід залишився характерним і сучасній доктрині: «Норма (rebus sic stantibus — О.Б.) діє у тому випадку, коли обставини змінюються таким чином, що договір втрачає усяке значення, створює загрозу миру і вступає у протиріччя з принципами рівності і взаємної вигоди» (І.І.Лукашук)[10]. Такий обережний підхід знайшов втілення і у самому формулюванні «від противного» статті 62 Віденської

---

[5] Лукашук И.И. Современное право международных договоров. — Т. II. — М.Волтерс Клувер, 2006. — С. 203.

[6] http://iilj.org/courses/documents/Intllawcommcommentary.pdf

[7] Lauterpacht H. Private Law Sources and Analogies of International Law. — Longmans, Green and Co. Ltd, 1927. — P. 170–173.

[8] Schwarzenberger G. Clausula rebus sic stantibus, In: R.Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 1 (1992), P. 615. Див. також: Ладыженский А.М. Международные договоры и оговорка относительно «rebus sic stantibus». — Москва, 1915. — С. 23–24.

[9] Оппенгейм Л. Международное право. — Том I. полутом 2. — М.: Издательство иностраной литературы, 1949. — С. 457, 460.

[10] Лукашук И.И. Современное право международных договоров. — Т. II. — М.Волтерс Клувер, 2006. — С. 222.

конвенції: «на докорінну зміну обставин… *не можна* посилатись як на підставу для припинення договору або виходу з нього» крім чітко визначених випадків.

З іншого боку, клаузула rebus sic stantibus стала підставою для професора Л.Алексідзе ставити під сумнів абсолютний характер принципу сумлінного дотримання міжнародних зобов'язань («дві чи більше держав можуть записати в договір можливість відмови від зобов'язань в разі докорінної зміни обставин»[11]).

Історично в міжнародній договірній практиці переважна більшість угод укладалась на необмежений термін (в стародавній період та в середньовіччі характерними формулюваннями щодо строку їх дії були: «на віки вічні», «назавжди», «допоки стоїть світ», «допоки світить сонце», «договір є вічним, як і бог на небі», «вічний мир» і т.п.). Відтак, в договорах, які не містили положень про термін їх дії, існувала презумпція (мовчазна, не закріплена явно у самих договорах) про зміну обставин, як підставу їх припинення. Активно відмовлятись від положень про необмежений строк угод в праві міжнародних договорів європейського регіону стали, починаючи з кінця Середньовіччя (XV ст. і пізніше). Не малою мірою до цього долучилось визнання клаузули rebus sic stantibus як принципу договірного права, чому в свою чергу посприяла доктрина міжнародного права[12]. Адже практичні міжнародні відносини показували неминучість їх змін, модифікації інтересів сторін, трансформації міжнародно-правових норм[13]. Так, однією з характерних рис міжнародного права є його можливість пристосування (трансформації) до змінних обставин в суспільних відносинах і їх ефективного регулювання у різні історичні періоди.

Остаточно клаузула rebus sic stantibus утвердилась в класичному міжнародному праві. Одним з відомих прикладів звернення до неї була Циркулярна депеша Міністра закордонних справ Росії А.Горчакова (1870) про припинення дії для Росії положень Паризького мирного договору 1856 р. щодо обмеження присутності військового флоту Росії на Чорному морі. Так, в документі вказувалось, що Росія не вважає себе пов'язаною положенням миру стосовно обмежень кількості і розміру її суден в Чорному морі. Крім порушення іншими сторонами Паризького миру у Циркулярі висувався також аргумент «поваги до обставин, які не були дотримані у всій їхній цілісності». Втім цей випадок може слугувати й підтвердженням досить обережного ставлення держав до застереження rebus sic stantibus. Адже після такої заяви Росії і висловленого на неї протесту Великої Британії вже за рік (1871) було скликано Лондонську конференцію, на якій, хоча й було задоволено вимогу Росії, проте у підсумковій де-

---

[11] Алексидзе Л.А. Некоторые вопросы теории международного права. Императивные нормы jus cogens. — Тбилиси: Издательство Тбилисского университета, 1982. — С. 322–323.

[12] Lauterpacht H. Private Law Sources and Analogies of International Law. — Longmans, Green and Co. Ltd, 1927. — P. 168–169.

[13] Див.: Буткевич О.В. Історія міжнародного права: підручник. — К.: Видавництво Ліра-К, 2013. — С. 279 і далі.

кларації зазначалося, що rebus sic stantibus може стати підставою припинення міжнародних зобов'язань лише за згодою сторін: «суттєвим принципом міжнародного права є те, що жодна держава не може звільнити себе від договірного зобов'язання чи змінити його умови інакше, як зі згоди договірних сторін, яке було досягнуто шляхом дружнього погодження»[14]. Фактично, наполягання на зміні обставин, таким чином, зводилося до етапу процедури взаємоузгодженого припинення чи перегляду договору, і не розглядалося як безпосередня і автоматична підстава такого припинення.

Не дивлячись на окремі посилання в міжнародних договорах та ін. документах на докорінну зміну обставин, як підставу нечинності міжнародного договору, до середини XX ст. клаузула rebus sic stantibus застосовувалась переважно як звичаєва норма. З огляду на те, що посилання на неї впродовж першої половини XX ст. мали наслідком практично завжди односторонній вихід сторони, яка посилалася на зміну обставин, з договору, стало нагальним чітко визначити межі застосування цього застереження у кодифікації[15].

Такою кодифікацією стало формулювання застереження про докорінну зміну обставин у статті 62 Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. Розробники Конвенції виходили з того, що дане застереження протягом тривалого періоду було мовчазним, хоч і не явно закріпленим, і таким що передбачалося чи не в кожному міжнародному договорі, звичаєвим. Втім така «мовчазна передбачуваність» мала скоріше негативні наслідки і могла спричинити до суб'єктивного тлумачення положень договору чи, навіть, до його порушення. Тому Комісія міжнародного права при розробці проекту Конвенції погодилася включити положення про rebus sic stantibus у якості об'єктивної причини для перегляду, зміни чи припинення міжнародного договору, встановивши критерії правомірності посилання на неї.

В коментарі Комісії міжнародного права до статті 62 Віденської конвенції про право міжнародних договорів говориться, що «Комісія дійшла висновку, що принцип …має знайти своє місце у сучасному праві міжнародних договорів». Адже «той факт, що міжнародне право не визнає жодної іншої підстави припинення чи зміни міжнародного договору, аніж згода його сторін, накладає серйозну напругу у відносини між сторонами»[16]. Разом з тим Комісія наго-

---

[14] Цит. за: Оппенгейм Л. Международное право. — Том I. полутом 2. — Там же. — С. 462. В цьому контексті видається занадто перебільшеним твердження російського і радянського юриста-міжнародника, професора О.Ладиженського про те, що таким рішенням Лондонська конференція «повністю відкинула правомірність «clausula rebus sic stantibus»». — Ладыженский А.М. Международные договоры и оговорка относительно «rebus sic stantibus». — Москва, 1915. — С. 7.

[15] Королев А.М. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора // Московский журнал международного права. — № 3, 1995. — С. 24.

[16] http://iilj.org/courses/documents/Intllawcommcommentary.pdf

лошує, що застосування цієї норми повинно відбуватись виключно у рамках добросовісної поведінки сторін та не зловживання.

При формулюванні відповідної статті у Віденській конвенції про право міжнародних договорів виявилися розбіжності стосовно тлумачення ключового аспекту застереження — якою має бути зміна обставин, щоб тягти за собою перегляд чи припинення договору і коли посилання сторони договору на таку зміну є правомірним. Одні члени Комісії наполягали, що дана клаузула може мати місце лише за наявності зміни тих обставин, які становили собою суттєву основу договору; інші — розглядали концепцію rebus sic stantibus як абсолютну, на яку можна посилатися фактично за зміни будь-яких обставин[17].

Також Комісія відкинула утверджену в класичній доктрині думку про те, що застереження rebus sic stantibus застосовується лише стосовно т.зв. безстрокових договорів; на договори ж які містять положення про строк їх дії це застереження не поширюється (вперше на договірному рівні клаузула rebus sic stantibus була закріплена в Гаванській конвенції про право договорів 1928 р., втім поширювалась вона лише на безстрокові, «вічні» договори). Вже попередні дискусії в Комісії показали, що її члени стоять на позиціях визнання докорінної зміни обставин у якості застереження, що може поширюватись як на договори, укладені строково, так і на ті, що не мають вказівок на час їх дії: «це важливий момент, оскільки майже всі уряди в минулому пов'язували доктрину rebus sic stantibus з договорами невизначеного строку дії» (матеріали 697 засідання Комісії міжнародного права, 1963 р.)[18].

Ключовою характеристикою rebus sic stantibus як підстави припинення міжнародного договору є односторонній характер посилання на змінні обставини[19]. Якщо внаслідок докорінної зміни обставин договір припиняється між усіма його учасниками, за їхньою згодою, тут правовий акцент робиться не на причині призупинення чи припинення договору, а на загальній згоді його учасників, як юридичній підставі такого призупинення чи припинення. Втім є розбіжності і щодо наслідків одностороннього посилання на rebus sic stantibus.

Такі розбіжності походять з того, що і доктрина, і нормативно-правові документи висувають до випадків застосування rebus sic stantibus скоріше обмежувальні рамки, виходячи з небезпеки довільного одностороннього тлумачення цієї клаузули: «Головна небезпека застереження rebus sic stantibus, — на думку Л.Оппенгейма, — полягає в еластичності значення терміну «докорінна зміна обставин», позаяк при факультативній підсудності міжнародному суду держава в кожному окремому випадку сама вирішує питання, чи є наявною

---

[17] Document A/CN.4/SR.697. Summary record of 697 meeting. Topic: Law of Treaties. — Extract from the Yearbook of International Law Commission: — 1963, vol. 1. — P. 156.

[18] Document A/CN.4/SR.697. Summary record of 697 meeting. Topic: Law of Treaties. — Extract from the Yearbook of International Law Commission: — 1963, vol. 1. — P. 156.

[19] Тиунов О.И Принцип добросовестного соблюдения международных обязательств и доктрина rebus sic stantibus // СЕМП, 1978. — С.105–106

суттєва зміна обставин, яка виправдовує її вимогу звільнення від договірних зобов'язань»[20]. Тому, за тлумаченням Л.Оппенгейма, важливо максимально обмежити аспект односторонності у застосуванні цієї норми. Так, на його думку, посилання на це застереження взагалі є лише підставою для *розгляду питання* про *наступне* призупинення, припинення чи зміну договору: «протягом останнього століття стало все більше переважати переконання, що застереження rebus sic stantibus не повинне надавати державі права проголошувати себе вільною від виконання договірних зобов'язань негайно після того, як відбулася суттєва зміна обставин, але дає їй лише право вимагати звільнення від них в іншої сторони, або в інших учасників договору»[21]. Така думка лягла в основу сучасного доктринального розуміння процедури застосування клаузули rebus sic stantibus.

Ця дискусія проявилася ще на етапі розробки Конвенції про право міжнародних договорів; спеціальний доповідач з цього питання в КМП ООН Х.Волдок наголошував на особливій важливості питання, як саме можна посилатися на зміну обставин: як на підставу припинення міжнародного договору, чи як на фактор, що дає право стороні вимагати і очікувати від інших його сторін перегляду договірних зобов'язань[22].

Згідно з доктринальним тлумаченнями стаття 62 Віденської конвенції передбачає *призупинення* однією стороною дії договору внаслідок rebus sic stantibus, а не її вихід з нього чи його денонсацію внаслідок докорінної зміни обставин. Більше того, деякі представники доктрини вважають, що одностороння заява про зміну обставин ще не призупиняє автоматично міжнародний договір: «сторона, яка посилається на статтю 62 повинна зробити це шляхом письмового повідомлення інших сторін договору і, в разі відсутності будь-яких заперечень з їхнього боку протягом, як правило, трьох місяців, вона може здійснити усі передбачені заходи з призупинення, припинення для себе договору, чи виходу з нього. Якщо ж інша сторона заявить заперечення, сторони зобов'язані будуть вирішувати цю проблему за допомогою одного з восьми мирних засобів, передбачених у статті 33 Статуту ООН»[23]. А на думку І.Лукашука, «зміни в політичній обстановці можуть розглядатися як основа для перегляду договору **всіма** (підкреслення наше — О.Б.) сторонами»[24].

Тут можна згадати і встановлення Міжнародним судом ООН поняття «процедурного доповнення до доктрини про змінні обставини» у справі про

---

[20] Оппенгейм Л. Международное право. — Том I, полутом 2. — Там же. — С. 458.

[21] Оппенгейм Л. Международное право. — Том I, полутом 2. — Там же. — С. 460.

[22] Document A/CN.4/SR.697. Summary record of 697 meeting. Topic: Law of Treaties. — Extract from the Yearbook of International Law Commission: — 1963, vol. 1. — P. 157.

[23] Schwarzenberger G. Clausula rebus sic stantibus, In: R.Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 1 (1992), P. 611.

[24] Лукашук И.И. Современное право международных договоров. — Т. II. — М.Волтерс Клувер, 2006. — С. 214.

юрисдикцію щодо спорів про рибальство (Fishers Jurisdiction Case) 1973 р. У ній Суд визначив, що посилання сторони договору на зміну обставин не тягне за собою автоматично його припинення чи денонсацію, а дає змогу цій стороні ставити питання про його припинення чи перегляд перед іншими його учасниками[25].

В Конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. прямо не перелічуються ***випадки***, на які поширюється концепція rebus sic stantibus. Втім, очевидно, що це мають бути виключні події, зміна ключових для подальшої чинності договору обставин чи факторів. Можна перелічити низку усталених і популярних в науці і практиці міжнародного права факторів — підстав посилання на докорінну зміну обставин.

Історично (і, як буде показано далі, така позиція активно підтримувалась ранньою радянською доктриною) до таких змін відносили *соціальні, економічні чи політичні революції, зміни політичного чи економічного ладу, державні перевороти, інші революційні зміни влади, зміни династій* і т.п.

В класичному міжнародному праві утвердилась також думка, що на *невідповідність інтересам сторони* договору чи зміну таких *інтересів* можна посилатися як на підставу нечинності договору. Таке пояснення має досить давні історичні корені і походить з періоду панування концепції абсолютного суверенітету держави. Ще раніше виразником концепції зімни інтересу, як підстави перегляду міжнародних зобов'язань була католицька церква і папство у X-XII ст. ст. Так, виходячи з настанов канонічного права, якщо договір починає суперечити інтересам християнської спільноти, це автоматично позбавляє його чинності. Але класичний вираз ця концепція отримала в Ж.Бодена, який обстоюючи абсолютний суверенітет, заперечує можливість укладання тих угод, що можуть його обмежити. Більше того, правитель зв'язаний зобов'язаннями перед контрагентами лише тією мірою, в якій вони відповідають інтересам його країни і вправі вийти з них, якщо вони перестають відповідати таким інтересам[26]. У певному розумінні про невідповідність державним інтересам як підставу rebus sic stantibus говорять і сучасні дослідники. М.Корольов, посилаючись на міжнародну судову практику виводить таке тлумачення поняття «докорінних» змін обставин: це такі зміни, що «несуть загрозу життєво важливим інтересам сторін; …збільшення тягарю зобов'язань у порівнянні з тими, які від початку передбачались за договором»[27].

До докорінної зміни обставин, яка впливає на чинність договору, належать і *зміни в галузі права* (виникнення нових правових норм, зобов'язань, зміна чи

---

[25] Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Jurisdiction of the Court, Judgment, ICG Reports. — 1973. — P.22

[26] Bodin J. Les six livres de la Republique. — Livre V, Ch. V. — Un abrege du texte de l'edition de Paris de 1583. — Libraire Generale Francaise, Le Livre de Poche, 1993. — p. 135.

[27] Королев А.М. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора. — Там же. — С. 19.

припинення існуючих тощо). Ця підстава була розкрита в рішенні Міжнародного Суду ООН у справі про юрисдикцію щодо спорів про рибальство (Fishers Jurisdiction Case) 1973 р. Серед загальних підстав припинення міжнародного договору — за згодою сторін, за рішенням компетентного органу, в силу дії права — концепція зміни обставин за своєю природою витікає з останнього.

В цілому в доконвенціній (до 1969 р.) доктрині та практиці висувалися такі підстави правомірності посилання на rebus sic stantibus (перелічено за хронологією їх появи і утвердження в міжнародному праві, а не за критерієм їх правомірності з т.зору сучасного права):

- зміна державних інтересів сторони договору;
- революція чи інші крупні політичні зміни в державі-учасниці договору;
- територіальні зміни;
- війна;
- зміни у праві;
- зміни у міжнародних відносинах сторін договору між собою або з іншими суб'єктами міжнародного права;
- зміни в економічного, фінансового характеру (можуть розглядатись як різновид зміни державних інтересів сторони договору);
- приєднання сторони договору до широкомасштабного універсального міжнародно-правового акту, організації чи вступ до інтеграційного об'єднання та ін.

В сучасному міжнародному праві викристалізувались такі ***дві підстави правомірного посилання*** на зміну обставин як основу для припинення договору: 1) зміна суттєвих засад, причин згоди сторони чи сторін на договірні зобов'язання (фактор волі сторін) та 2) розширення обсягу зобов'язань сторони чи сторін за договором (фактор сфери зобов'язань).

Щодо ***характеру змін***, то вони мають відповідати таким критеріям:

1) бути докорінними;
2) впливати на зміну обсягу зобов'язань за договором;
3) сторони не могли передбачити їх в момент укладання договору;
4) існування обставин, що змінилися, було суттєвою умовою згоди сторін на договірні зобов'язання.

Більш чітко сучасне міжнародне право говорить про випадки ***неможливості посилання*** на зміну обставин як підставу для припинення, зміни чи призупинення договору. Зокрема ст. 62 Конвенції 1969 року в цьому досить недвозначна:

- посилання на докорінну зміну обставин не є правомірним, якщо мова йде про договір про територію чи кордони[28]. Тут, щоправда, слід вказати і на дещо інші підходи. Так, на думку ряду юристів міжнародників (А.Фердросс, Е.Х. де Аречага та ін.) договір, який встановлює кордон

[28] Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. — М.: Юрид.лит., 1997. — С. 174.

є виконаним договором, а на договори, що є вже виконані не поширюється клаузула rebus sic stantibus. Втім і вони визнають, що дане положення має на меті ще раз підкреслити неможливість довільних територіальних змін і авторитет та імперативність принципу недоторканості державних кордонів: «положення, про яке йде мова, було включено в конвенцію з тим, щоб запевнити держави, що обов'язки по існуючим територіальним угодам не будуть зачеплені застосуванням правила, яке міститься в ст. 62»[29].

– посилання на rebus sic stantibus, як підставу призупинення чи виходу з договору є неправомірним, якщо такі зміни настали внаслідок порушення цією стороною своїх міжнародних зобов'язань чи інших її неправомірних дій («що є застосуванням загального правового принципу, за яким, ніхто не може отримати користь з власного правопорушення»[30]).
– не може посилатись на докорінну зміну обставин сторона, яка порушила будь-які свої міжнародні зобов'язання, в першу чергу норми jus cogens, зокрема держава-агресор[31].

Концепція rebus sic stantibus і доктрина еволютивного тлумачення міжнародного договору. Доктрина еволютивного тлумачення договору, яка набирає популярності в сучасному міжнародному праві (особливо в практиці Європейського суду з прав людини, деяких інших міжнародних судових установ, частково Міжнародного Суду ООН) є, поряд із клаузулою докорінної зміни обставин, тісно пов'язаною з принципом дотримання міжнародних зобов'язань в світлі змінних обставин[32].

Міжнародному праву, як будь-якій правовій системі, властиві процеси змін і еволюції під дією змін суспільних відносин. При цьому саме для міжнародного права характерна особливість більшої адаптативності до таких змін. Так, якщо суспільні відносини чи інші обставини в певній державі можуть змінитися настільки, що це призведе до докорінного перегляду системи законодавства чи, навіть, зміни правової системи або її зникнення (як це буває внаслідок революцій, розпаду, об'єднання держав і появи нових, інших кризових явищ у суспільстві і державі тощо), то міжнародному праву характерна тяглість у розвитку і переважно еволюційний характер змін у відповідь на суспільні трансформації. Одним з проявів такої пристосовуваності цієї правової системі у сучасному міжнародному правозастосуванні є концепція еволютив-

[29] Хименес де *Аречага* Э. *Современное международное право* / Пер. с исп. Ю.И. Папченко ; Под ред. и с вступ. ст. Г.И. Тункина. М.: Прогресс, 1983. — С. 123.

[30] Aust A. Modern Treaty Law and Practice. — Cambridge University Press, 2007. — P. 299–300; Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. — М.: Юрид.лит., 1997. — С. 175.

[31] Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. — М.: Юрид.лит., 1997. — С. 175.

[32] The European Court of Human Rights between Law and Politics. — Ed. by J.Christoffersen, M.R.Madsen. — Oxford University Press, 2011. — p. 213, 214.

ного тлумачення норм цього права, тобто підхід до раніше погоджених правил з позицій теперішньої (часто вже зміненої) ситуації, відносин і правосвідомості.

Обставини, які існували під час укладання договору, як і інтереси сторін щодо нього, рідко коли залишаються незмінними внаслідок об'єктивних трансформацій у міжнародних відносинах. Тому дискусії щодо клаузули про змінні обставини, на думку Є.Коровіна походять із загальноправової «проблеми розмежування областей фактичного і юридичного, споконвічної суперечки про примат факту над правом чи навпаки»[33]. Еволютивний підхід до тлумачення міжнародного договору передбачає таке розмежування і виходить з можливості пристосування *правової* норми до нових *фактів* суспільного життя. Особливо така пристосовуваність проявляється в міжнародному праві, де «стабільність передбачає адаптативність, продовжуваність потребує зміни … право створене з низки регульованих змінних величин, тобто нормативних прийомів, які слугують забезпеченню гнучкості, необхідної для виживання права»[34]. Сама Віденська конвенція про право міжнародних договорів передбачає можливість підходу до договору у динаміці, з урахуванням змінних обставин (положення статей 31 та 32, говорять про врахування для тлумачення норм договору контексту, наступних угод та практики застосування договору, інших норм міжнародного права, які застосовуються між учасниками, додаткових засобів тлумачення тощо).

З іншого боку, можливі такі зміни, що принципово перешкоджають продовженню дії угоди. Так, у коментарі Комісії міжнародного права стосовно питання rebus sic stantibus зазначалось зокрема, що «обставини міжнародного життя постійно змінюються, і легко стверджувати, що такі зміни можуть призводити до невиконуваності»[35]. Втім, як вже зазначалось, такі зміни мають бути докорінними і становлять скоріше виняток із загального правила динамічного застосування угоди.

Оскільки аналіз концепції еволютивного тлумачення норм міжнародного договору є предметом іншого дослідження, тут слід лише зазначити, що узгодження цих підходів (rebus sic stantibus та еволютивного тлумачення) в тому, що вони будучи двома сторонами однієї медалі — тлумачення і застосування міжнародного права — мають чітко розмежовані сфери дії. Для «включення в дію» концепції rebus sic stantibus зміни мають бути докорінними, стосуватися основ договору, засадничих відносин його сторін чи тягнути за собою суттєву

---

[33] Коровин Е.А. Международное право переходного времени. — М.-Петроград: Государственное издательство, 1924. — С. 105. Див. також: Байков А.Л. Правовое значение оговорки «rebus sic stantibus» в междувластных отношениях. — Москва, 1916. — С. 34–48.

[34] Dupuy P.-M. Evolutionary Interpretation of Treaties: Between Memory and Prophecy // The Law of Treaties Beyond the Vienna Convention. — Ed. by E.Cannizzaro. — Oxford University Press, 2011.– P. 123.

[35] http://iilj.org/courses/documents/Intllawcommcommentary.pdf

зміну чи зникнення предмету договору (що, в свою чергу, забезпечує «виключення» з міжнародного права застарілих норм, які не відповідають рівню його розвитку); в той час, як тлумачення договору у зміні, відповідно до нових обставин, трансформацій у суспільних відносинах стосується більш загальних факторів впливу на правовідносини сторін і є запорукою стабільного розвитку міжнародного права.

2. *Концепція докорінної зміни обставин в російській доктрині міжнародного права.* Радянська наука, наступником якої у цьому питанні стала російська, пройшла в питанні кваліфікації клаузули rebus sic stantibus ряд етапів. У перші роки існування СРСР його юристи-міжнародники, досить широко (що є природно для держави, яка виникла внаслідок подій 1917 року) наполягали на клаузулі змінних обставин як односторонній відмові від договірних зобов'язань, особливо, якщо такою зміною є соціальна революція. Так, на думку Є.Коровіна (який один з небагатьох перших радянських юристів вважав rebus sic stantibus винятком з міжнародно-правових правил і концепцією, до якої слід підходити так, щоб уникнути зловживань), «в деякі моменти історії життєві інтереси учасників міжнародного спілкування стають настільки сильнішими прийнятих ними раніше на себе правових зобов'язань, що владно змушують їх поступатися останніми задля перших. …в сфері міжнародній буває і ймовірна така ситуація, за якої один правопорядок змінюється іншим, якісно і принципово відмінним. Так, саме в результаті соціальної революції в одній чи декількох країнах на заміну міжнародному праву буржуазних демократій з'являється система правових взаємовідносин і компромісних норм, охарактеризована нами, як міжнародне право перехідного часу. Тим самим з фатальною неминучістю рушаться всі ті правовідносини, в основі яких лежить передумова соціальної спільності або тотожності державного ладу контрагентів, чим не лише «виправдовується» порушення певної групи колишніх договірних зобов'язань, але було б справжньою неправомірністю вимагати їх дотримання. …Отже все правове значення застереження rebus sic stantibus в тому, що це — маленька поправка на велику революцію»[36]. Ця думка Є.Коровіна зазнала критики Є.Пашуканіса, який вважав майже беззаперечним підлеглість міжнародного права революційній ситуації, відкидаючи будь-які компроміси між країнами різних систем, на кшталт «міжнародного права перехідного часу». Втім щодо клаузули rebus sic stantibus він висунув практично тотожну думку: «бувають такі історичні події, які знищують силу будь-якого міжнародного договору. …держава, породжена революцією тим більш вправі розірвати договори, які були укладені з огляду на колишній соціальний лад»[37].

---

[36] Коровин Е.А. Международное право переходного времени. — М.-Петроград: Государственное издательство, 1924. — С. 106–107; Див. також: Коровин Е.А. Современное международное публичное право. — М.- Л.: Государственное издательство, 1926. — С. 95.

[37] Пашуканис Е.С. Очерки по международному праву. — М.: Государственное издательство Советское законодательство, 1935. — 161–162.

У цьому була принципова різниця ранньої радянської (більшовицької) доктрини і західної науки. В останній також часто сприймали Жовтневу революцію 1917 р. як підставу для застосування клаузули rebus sic stantibus[38]. Втім переважаючою в західній науці міжнародного права стала діаметрально протилежна точка зору: «всі визнають …що одна лише зміна уряду і навіть форми правління держави, як наприклад, заміна монархії республікою і навпаки, сама по собі не виправдовує застосування державою цієї умови»[39].

Якщо підсумувати, то для перших радянських дослідників rebus sic stantibus є одним зі способів відмови від в цілому спірних як для них міжнародних договорів попереднього режиму. Радянська наука того періоду висунула такі положення щодо концепції rebus sic stantibus: а) *революція*, зміна правління в державі, зміна соціально-економічного, політичного устрою, державний переворот тощо є такою зміною обставин, що унеможливлює дію попередньо укладених договорів (чи окремих з них, на розсуд держави-наступниці); б) *інтерес* держави (точніше його зміна) є підставою для припинення чи призупинення договірних зобов'язань; в) сторона вправі *в односторонньому порядку*, не чекаючи реакції інших сторін договору заявити про rebus sic stantibus, що автоматично позбавить її необхідності дотримуватися умов договору.

Для повоєнного періоду і 1950х-60х років для радянських юристів характерним було значно обережніше визнання фактору докорінної зміни обставин як підстави відмови від міжнародно-правових зобов'язань. На цьому етапі вони розробляють і встановлюють ті випадки чи факти, коли звернення до rebus sic stantibus буде правомірним[40]. Серед таких докорінних змін досить часто вказувалось на зміни політичного режиму, революції в одній з держав-сторін договору тощо. Втім такі зміни, на думку радянських юристів того часу, були підставою на основі принципу rebus sic stantibus для відмови в односторонньому порядку від договору саме для тієї держави, в якій сталися зміни, і не розглядались аргументом для відмови від договору її контрагентами: «вірною в загальному плані є також вимога про те, щоб договірні зобов'язання не втрачали своєї сили в результаті зміни уряду або конституційного режиму. Проте з цього правила цілком виправданими є винятки у тих випадках, коли зміна конституційного режиму чи уряду відбулася в ході пролетарської революції або національно-визвольної боротьби. Такі зміни, як правило, тягнуть за собою відмову від нерівноправних і кабальних договорів, котрі за своїм змістом

[38] Schwarzenberger G. Clausula rebus sic stantibus, In: R.Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 1 (1992), P. 614.

[39] Оппенгейм Л. Международное право. — Том I, полутом 2. — М.: Издательство иностраной литературы, 1949. — С. 460.

[40] Кожевников Ф.И. Учебное пособие по международному публичному праву (Очерки). — М.: Юридическое издательство Министерства юстиции СССР. 1947. — С. 78–79, 129–130; Див. також: Губин В.Ф. Советский Союз и оговорки к многосторонним договорам // СЕМП, 1959. — С. 128; Шуршалов В.М. Юридическое содержание принципа pacta sunt servanda и его реализация в международных отношениях // СЕМП, 1958. — С. 150–168.

є неприйнятними для нової державної влади, що виникла в результаті революції чи національно-визвольного руху»[41].

Проте, вже з середини 1960-х та у 1970-х роках радянська доктрина стала на позицію визнання клаузули rebus sic stantibus лише як виключного випадку в міжнародному праві, який жодним чином не дозволяє державам зловживати ним„ і доволі різко критикувала західних вчених за будь-які припущення більш широкого тлумачення цього принципу[42]. Щоправда, в ній завжди зберігалось посилання на деколонізацію (принцип самовизначення націй) та соціальні революції, як безумовну підставу застосування застереження про докорінну зміну обставин. Така думка обстоювалась радянською делегацією і під час розробки Віденської конвенції про право міжнародних договорів[43]. Зокрема один з фундаторів і виразників радянської доктрини міжнародного права того часу проф. Г.Тункін (член Комісії міжнародного права) неодноразово висував пропозиції передбачити у даній статті Конвенції відповідні гарантії від свавільного порушення міжнародних зобов'язань на підставі застереження про зміну обставин[44].

Російська міжнародно-правова доктрина, починаючи з 1990-х років здебільшого розглядала клаузулу, як виняток, в обмежувальному тлумаченні. Практично вона відмовляється (або вкрай критично ставиться) до революційних змін, як підстави посилання на rebus sic stantibus[45]. Застосування rebus sic stantibus в ній обмежували переважно міркуваннями національної безпеки (якій можуть суперечити нові обставини) чи найважливіших інтересів держави. Втім, і тут посилання на це застереження має бути прийнятим іншими сторонами: «якщо в разі подальшого застосування договору піддадуться реальній загрозі життєві інтереси, і, передусім, інтереси **безпеки** держави, то вона вправі **ставити питання** про його припинення (підкреслення наші — О.Б.). Думається, що у таких випадках, сторони мають відображати це в самих договорах. …якщо сторони мають на увазі можливість зміни обставин, то вони мають обумовити це, а не покладатися на застереження, що передбачається. Інакше відкриваються значні можливості для зловживань»[46].

---

[41] Шуршалов В.М. Юридическое содержание принципа pacta sunt servanda и его реализация в международных отношениях // СЕМП, 1958. — С. 153; Див. також: Международное право. — Под общ. ред. Е.А.Коровина. — М. Государственное издательство юридической литературы, 1951. — С. 421.

[42] Див.: Талалаев А.Н. Современные проблемы права международных договоров (Научно-аналитический обзор). М.:АН СССР, 1976. — С. 73–80.

[43] Лукашук И.И. Современное право международных договоров. — Т. II. — М.Волтерс Клувер, 2006. — С. 222.

[44] Document A/CN.4/SR.697. Summary record of 697 meeting. Topic: Law of Treaties. — Extract from the Yearbook of International Law Commission: — 1963, vol. 1. — P. 157–158.

[45] Див.: Королев А.М. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора // Московский журнал международного права. — № 3, 1995. — С. 38.

[46] Лукашук И.И. Современное право международных договоров. — Т. II. — М.Волтерс Клувер, 2006. — С. 206.

Втім, існують й інші, більш прихильні до концепції зміни обставин, підходи в сучасній російській доктрині. Так, М.Корольов стверджує про наявність двох норм щодо rebus sic stantibus — договірної та звичаєвої; в той час як перша фактично не визнає цю клаузулу, на підставі другої на неї можна посилатися, навіть в разі одностороннього виходу з договору. Так, з одного боку, він відзначає, що внаслідок того, що основними доповідачами на конференції про право міжнародних договорів були представники англійської школи (яка в принципі не визнає доктрину зміни обставин як підставу для перегляду правових зобов'язань), то й відповідну статтю Конвенції 1969 р. було сформульовано скоріше як таку, що не допускає застосування цієї клаузули, а також накладає обмеження на природу і характер докорінних змін: «Віденська конвенція 1969 р. в принципі забороняє безумовне одностороннє припинення договору, встановлюючи обов'язковий строк для з'ясування думки інших його учасників, а за негативного ставлення останніх — і обов'язкову примирительну процедуру (ст. 64, 65). …Висновок очевидний. Конвенцією практично зведена нанівець можливість односторонньої відмови від договору»[47]. З іншого боку, на думку автора, як до так і після прийняття Віденської конвенції в міжнародному праві існує звичаєва норма rebus sic stantibus, котра передбачає доволі широкий перелік випадків, наслідком яких стане припинення чинності договору, і за якою «цілком достатньо, щоб зміни, на які посилається держава, мали загальний характер і не обов'язково стосувалися безпосередньо тієї сфери державного життя, задля впорядкування якої укладався договір. …Відповідно, на питання про принципову можливість правомірного посилання на зміну обставин слід дати позитивну відповідь, не дивлячись на існування низки протилежних думок»[48]. Більше того, на його думку, тлумачення rebus sic stantibus лише у якості першого етапу в процедурі перегляду договору (тобто як з'ясування волі інших його сторін, чи встановлення примирительної процедури перегляду договірних зобов'язань внаслідок змінних обставин) «якщо не руйнує клаузулу, то в будь-якому разі позбавляє її a priori сенсу»[49].

В цілому, не дивлячись на наявність деяких розбіжностей, російські науковці до останнього часу дотримувались звуженого тлумачення можливості посилання на змінні обставини, як підставу для призупинення (не припинення!) договору в односторонньому порядку. Вони формулювали цю думку таким чином: «підстава докорінної зміни обставин підлягає застосуванню в абсолютно виключному, крайньому випадку, наприклад, у разі фізичного

---

[47] Королев А.М. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора. — Там само. — С. 20–21, 35.

[48] Королев А.М. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора. — Там само. — С. 27.

[49] Королев А.М. К вопросу о соотношении обычной и конвенционной норм относительно влияния изменившихся обстоятельств на силу международного договора. — Там само. — С. 30.

зникнення держави-партнера і тоді, коли наявність договору є загрозою національній безпеці держави»[50].

Яким же чином сьогоднішня російська доктрина тлумачить односторонній вихід держави з т.званих «харківських угод», порушення Росією Будапештського меморандуму 1994 р. та інших договорів за участю України?

3. Посилання Російської Федерації на докорінну зміну обставин: застосування концепції rebus sic stantibus чи порушення міжнародних зобов'язань? Сучасні російські дослідники дивним чином і в короткий термін (буквально за декілька перших місяців 2014 року) всупереч згаданим тенденціям у розвитку міжнародно-правової доктрини Росії, знову стали активними прихильниками більшовицького погляду на rebus sic stantibus. Вочевидь, заяви таких «наукових авторитетів» як Президент чи Прем'єр-міністр РФ роблять більше, аніж десятиліття розвитку науки. Так, на думку професора Г.Вельямінова «Росія не пов'язана ані згаданою Угодою («Угода про врегулювання кризи в Україні» між опозицією та Президентом В.Януковичем від 21.02.2014 р., засвідчена офіційними представниками ФРН, Польщі та Франції — О.Б.), ані зобов'язанням визнавати антиконституційний порядок, який склався на Україні. Наприклад, після Жовтневого державного перевороту 1917 р. багато західних держав (особливо США) довгі роки не визнавали легітимність радянського уряду»[51]. Якщо сказане про Угоду між опозицією та тоді ще чинним Президентом України є вірним — це внутрішньодержавний документ, не засвідчений, навіть, офіційними представниками Росії, то стосовно міжнародних договорів за участю України та Росії професор перекручує загальновідомі міжнародно-правові істини.

Так, трактуючи недотримання Росією положень Будапештського меморандуму 1994 року, він пише: «не передбачалось жодних індивідуальних зобов'язань кожної з трьох держав «гарантів» перед Україною. При чому, все це стосувалось кордонів і стану України на 1994 р., і відповідні конкретні колективні зобов'язання підпадають під загальний принцип права «rebus sic stantibus» (незмінність існуючих обставин), тобто зобов'язання діяли за існуючих тоді обставин, порядку і законності на Україні, яких нині там не існує. Немає там і законного уряду. Інакше кажучи, — змінився сам суб'єкт права»[52]. Тут слід було б нагадати, що в багатосторонній міжнародній угоді, яка, навіть і передбачає *колективні гарантії*, відповідальність за їхнє дотримання є *індивідуальним*, тобто держави-сторони беруть на себе саме *індивідуальні зобов'язання* вчиняти певні дії або утримуватись від їх вчинення. Крім того, цим автор категорично заперечує не лише загальновизнані норми міжнародного права (Ві-

[50] Международное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — Под ред. А.А.Ковалева, С.В. Черниченко; Дипломат. Акад. МИД РФ. — М.: Издательство «Омега-Л», 2001. — С. 296.

[51] Вельяминов Г.М. Воссоединение Крыма с Россией: Правовой ракурс. Ел.ресурс: http://www.igpran.ru/articles/3556/

[52] Вельяминов Г.М. Воссоединение Крыма с Россией: Правовой ракурс. — Там само.

денська конвенція про право міжнародних договорів дозволяє змінити дію багатостороннього договору чи певних його положень щодо однієї зі сторін лише за згодою інших сторін — статті 41, 54, 57, 58; і забороняє порушення такого договору однією зі сторін — стаття 60), але й концепцію, усталену в російській доктрині ще декілька років тому.

Як вже зазначалося, ще донедавна російські вчені, відкидаючи ранній радянський підхід до революційної зміни влади як безумовного фактору rebus sic stantibus, стверджували, навпаки, що така зміна (навіть, всупереч Конституції) не є підставою для перегляду міжнародних зобов'язань з цією країною. Більше того, на думку професора С.В.Черніченка, саме новоутворений уряд в державі може поставити питання про чинність для неї міжнародних угод, укладених попередником, і аж ніяк не можуть це робити її контрагенти на підставі такої зміни влади: «питання про правонаступництво в принципі не виникає, якщо в рамках однієї і тієї ж держави відбувається неконституційна зміна уряду: зберігається держава як суб'єкт міжнародного права і всі її міжнародні зобов'язання, оскільки вони пов'язують не уряд, а саме державу. В такій ситуації новим урядом може бути поставлене лише питання про відмову від деяких договорів, особливо при зміні форми правління, якщо є підстави для такої відмови, передбачені правом міжнародних договорів»[53]. Оскільки такий підхід характерний і для західної науки[54], можна стверджувати, що в доктрині міжнародного права загальновизнано: зміна уряду не впливає на існування (континуїтет) самого суб'єкту міжнародного права, його міжнародно-правові зобов'язання, як і зобов'язання перед ним його контрагентів.

Навіть, якщо стати на позицію Г.Вельямінова про «державний переворот» та «неконституційність» зміни уряду в Україні, яка вже була переконливо спростована як у наукових дослідженнях[55] так і в міжнародно-правовій практиці[56], така зміна влади аж ніяк не звільняє Росію від необхідності дотримання нею своїх міжнародно-правових зобов'язань.

---

[53] Международное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — Под ред. А.А.Ковалева, С.В. Черниченко; Дипломат. Акад. МИД РФ. — М.: Издательство «Омега-Л», 2001. — С.170; Див. також:Международное право, Общая часть: Учебник / Отв. ред. Р.М.Валеев, Г.И.Курдюков. — М.: Статут, 2011. — С. 337–342.

[54] Див., наприклад: Анцилотти Д. Курс международного права. — Том первый: Введение,-Общая теория. — М.: Издательство иностранной литературы, 1961. — С. 177; Броунли Я. Международное право (в двух книгах). — Книга первак. — М.: Издательство «Прогресс, 1977. — С. 139–140; Shaw M. International Law. — Cambridge University Press, 1997/ — P. 674–677; Нгуен Куок Динь, Дайе П., Пелле А. Международное публичное право. — Т. 1 . — К.: Сфера, 2000. — С. 332 та ін.

[55] Див. вище статті І. Біласа та М. Охендовського. Див. також: http://www.slate.com/blogs/the_world_/2014/03/04/legitimacy_in_ukraine_how_long_will_russia_keep_pretending_that_yanukovych.html

[56] Заяви про визнання нової влади в України протягом березня-травня 2014 року було зроблено офіційними представниками більшості держав світу, НАТО, ЄС; ОБСЄ, Ради Європи тощо; де факто новий уряд було визнано на рівні ООН від початку його функціонування.

Подібні пояснення порушення норм Будапештського меморандуму властиві і більш молодим російським авторам. При цьому вони знову ж таки відкидають твердження визнаних вчених російської науки щодо відсутності впливу «державного перевороту» на визнання держави чи її континуїтет. Так, робить і к.ю.н. К. Сазонова, спираючись не на вчених, які тривалий період досліджували це питання, а на політичні заяви: «оскільки на Україні відбувся державний переворот, тобто прихід до влади людей неконституційним шляхом, автоматично постає питання про визнання нової держави. При цьому, як особливо відзначив Президент Російської Федерації В.В.Путін, «щодо цієї держави ми ніяких зобов'язуючих документів не підписували». Крім того, доволі важко порушувати положення документу, який навіть не був ратифікований, а значить, не є міжнародним договором, що має юридичну силу»[57]. Тут крім неаргументованого заперечення визнаної в російській науці доктрини визнання та континуїтету суб'єктів міжнародного права, автор виявляє нерозуміння базових положень права міжнародних договорів.

Так, відповідно до статті 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 року, «договір» — означає міжнародну угоду, укладену між державами в письмовій формі і регульовану міжнародним правом …незалежно від її найменування». Це спростовує тезу про те, що Меморандум (зокрема Будапештський меморандум 1994 року) не є міжнародним договором, а являє собою лише політичний документ, документ намірів, який містить суто політичні, а не правові зобов'язання. Стосовно ратифікації, то згідно з Конвенцією це є лише один зі способів вираження згоди на обов'язковість договору (ст. 11). При чому необхідність ратифікації для набуття чинності договором («юридичної сили», як пише К.Сазонова) чітко передбачається або у тексті самого договору, або висловлюється при його підписанні представником держави, або в інший спосіб, погоджений державами, які беруть участь у переговорах щодо цього договору (стаття 14). Жодних вимог ратифікації відповідно до статті 14 Віденської Конвенції до Будапештського меморандуму висунуто не було, отже він набув чинності за фактом його підписання. При цьому слід нагадати, що Конституція Російської Федерації не ставить вимоги ратифікації для набуття чинності для держави норм міжнародного права, а передбачає, що всі міжнародні договори Росії є складовою її правової системи (стаття 15).

Можна було б зупинятись і на інших прикладах нерозуміння базових категорій міжнародного права автором цієї статті, як, наприклад, її твердження, що «міжнародне право, на щастя, не встановлює правил ведення громадянських війн»[58] (а як тоді бути зі статтею 3, спільною для Женевських конвенцій

[57] Сазонова К.Л. Международное право и украинский конфликт: что было, что будет, чем сердце успокоится. // NB: Международное право. — 2014. — № 1. — С.1–15. DOI: 10.7256/2306–9899.2014.1.11666. URL: http://e-notabene.ru/wl/article_11666.html

[58] Сазонова К.Л. Международное право и украинский конфликт: что было, что будет, чем сердце успокоится. — Там само.

про захист жертв війни 1949 р. та Другим Додатковим протоколом до цих конвенцій від 1977 р.?) та ін. Втім це не є предметом даного дослідження.

Важливіше, що нехтування основними принципами міжнародного права проявляється не роботах науковців, але і в міжнародно-правовій практиці Російської Федерації. Так, у Заяві МЗС Росії у відповідь на звинувачення в недотриманні положень Будапештського меморандуму від 01.04.2014 р., говориться: «спільним елементом Будапештського меморандуму і концепції «негативних гарантій» в класичному її розумінні є тільки обов'язок не застосовувати і не загрожувати застосуванням ядерної зброї проти неядерних держав. Дане зобов'язання Росії перед Україною жодним чином не було порушене». Разом з тим, дане твердження є явним перекручуванням змісту Меморандуму, адже встановлюючи обов'язок сторін «поважати незалежність, суверенітет та існуючі кордони України», «утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи незалежності України», документ не обмежує ці зобов'язання лише застосуванням чи загрозою застосування ядерної зброї. Більше того, фіксуючи ці зобов'язання, сторони Меморандуму посилаються на Заключний акт НБСЄ, який встановлює загальні принципи міжнародного права, не звужуючи їх до аспектів, пов'язаних з ядерним чи без'ядерним статусом держав чи з питаннями застосування чи загрози ядерною зброєю.

Втім у Заяві МЗС РФ зустрічаються й інші «новації» у сфері міжнародного права. Так, говорячи про події в Криму у березні 2014 року, зовнішньополітичне відомство Росії говорить про «самовизначення населення Криму шляхом входження до складу Російської Федерації». Якщо аргумент про *самовизначення народу* Криму, який часто застосовується на підтримку анексії, вже зазнав критики, то говорити про *самовизначення населення* певної території не доводиться взагалі. Міжнародне право ніколи не знало і не знає такого принципу.

Таким чином, посилання на докорінну зміну обставин, як підставу перегляду міжнародно-правових документів, укладених з Україною, стає доволі популярним в російській науці. Дещо з іншого боку її трактує О.Б.Мезяєв, стверджуючи, що Україна не може посилатися на Договір про дружбу, співробітництво і партнерство з Російською Федерацією 1997 р., вимагаючи проведення спільних консультацій у відповідності до нього, адже «не було запиту до Росії про проведення будь-яких консультацій. Це очевидно, бо не існує правового утворення, здатного це зробити. …Немає законного утворення, з яким би можна було говорити»[59]. На цій же підставі він аргументує відмову Російської Федерації від попередніх консультацій з Україною та державами-гарантами її територіальної цілісності, відсутність повноважень в офіційних представників України, чинність їхніх заяв тощо[60]. При тому, що сам Договір 1997 року перед-

[59] Mezyaev A. Is the New Ukrainian Government Legal? — Електронний ресурс: http://dissidentvoice.org/2014/03/is-the-new-ukrainian-government-legal/

[60] Там само: http://dissidentvoice.org/2014/03/is-the-new-ukrainian-government-legal/

бачає лише механізм консультацій для вирішення будь-яких спірних питань (статті 4, 5, 7, 37) і не містить жодних вказівок на зміну внутрішньополітичної ситуації в одній з держав, як підставу для його припинення. Позитивним зобов'язанням сторін за статтею 7 Договору є: «В разі виникнення ситуації, яка, на думку однієї з Високих Договірних Сторін, створює загрозу миру, порушує мир або зачіпає інтереси її національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності, вона може звернутися до іншої Високої Договірної Сторони з пропозицією невідкладно провести відповідні консультації». Відмова російської сторони провести такі консультації, виходячи зі зміни уряду[61*] в Україні, яку вона не визнала, є прямим порушенням норм угоди і запереченням принципу докорінної зміни обставин, як його викладено у статті 62 Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Фактично зміна уряду в Україні наприкінці лютого 2014 року тлумачиться як підстава для порушення іншою стороною своїх зобов'язань за договорами за участю України.

Водночас на таких же позиціях стоїть і Російська Асоціація міжнародного права (РАМП). У листі до Виконавчої ради Асоціації міжнародного права (лист підписано від імені Виконкому Російської Асоціації міжнародного права Президентом Асоціації д.ю.н., професором А.Я.Капустіним) повторюються тези щодо «неконституційного, збройного захоплення влади в Києві», «руйнування інституту глави держави України», «самопроголошену владу в Києві», «антиконституційний силовий переворот в Києві в 2014 р.» тощо[62]. Говорячи про «відданість міжнародному праву і його верховенству на національному і міжнародному рівнях» Президент та члени Російської Асоціації ігнорують давно усталену в міжнародно-правовій науці істину. Цитуємо її за одним із класиків міжнародного права Д.Анцилотті: «якщо зміна (уряду — О.Б.) дійсно відбулася і виявляє ознаки стійкості, то інші держави не можуть відмовитися прийняти її до відома; відмова у визнанні, заснована на передбачуваній незаконності зміни уряду, включала б судження, які жодна держава не уповноважена висловлювати, і являла б неприпустиме втручання у внутрішні справи цієї держави»[63].

Ратуючи за дотримання Конституції і конституційного ладу в Україні, автор листа виявляє незнання цієї самої Конституції. Так, в п. 2 листа говориться, що «одним з перших законодавчих нововведень нового режиму в Києві стала відмова російській мові в статусі другої державної». Слід нагадати, що такого статусу російська мова в Україні за весь час її незалежності, починаючи з 1991 р., ніколи не мала. Так, відповідно до статті 10 Конституції України «Дер-

---

[61] Тут поняття «уряд» вживається у сенсі «влада», і не обмежується лише поняттям «Кабінет Міністрів України».

[62] Тут і далі цитується текст Листа, оприлюднений на офіційній веб-сторінці Російської Асоціації міжнародного права: http://www.ilarb.ru/html/news/2014/5062014.pdf

[63] Анцилотти Д. Курс международного права. — Том первый: Введение,-Общая теория. — М.: Издательство иностранной литературы, 1961. — С. 178.

жавною мовою в Україні є українська мова». Якщо ж автор листа мав на увазі Закон України «Про засади державної мовної політики» (за скасування якого проголосували депутати Верховної Ради України 23 лютого 2014 року), то, по-перше, проголосований у парламенті закон про його скасування не був підписаний тодішнім в.о. Президента України, а отже вищезгаданий Закон є чинним і сьогодні. По-друге, навіть і в цьому Законі нічого не говориться про російську мову, як другу державну. Більше того, в п. 1 статті 6 Закону «Про засади державної мовної політики» чітко закріплено: «Державною мовою України є українська мова». Російську ж мову цей Закон відносить до «регіональних мов або мов меншин України» (п. 2 статті 7)[64*].

У листі зустрічаються також інші приклади незнання Конституції України. У ньому зазначається, що «росіяни на території України, особливо в її східних і південних районах — це не національна меншина». Водночас Конституція України закріплює протилежне: «В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України» (стаття 10). До речі, якщо звернутись до згаданої вище Заяви МЗС Росії «У зв'язку з звинуваченнями у порушенні Росією зобов'язань за Будапештським меморандумом від 5 грудня 1994 року», то в ній у цьому питанні закріплено протилежну позицію до позиції РАМП. Так, у ній в критичному плані згадується політика нинішнього уряду України «передусім по відношенню до національних меншин» (очевидно, що зовнішньополітичне відомство Росії опікується в першу чергу власними співвітчизниками чи вихідцями зі своєї країни в іншій державі, тому, зрозуміло, що тут мається на увазі російська меншина в Україні).

Втім, повертаючись до питання докорінної зміни обставин, як підстави виходу Росії з ряду договорів за участю України чи порушення їх, слід зупинитись і на таких положеннях розглядуваного листа А.Капустіна від імені Виконкому Російської Асоціації міжнародного права. З аргументації видно, що саме існування України, як незалежної держави, не є доволі переконливим для автора: «Те, що з 1991 р. стало незалежною державою Україною, раніше було частиною СРСР, а ще раніше — протягом століть — частиною Російської імперії». Оскільки питання історії України це предмет вже іншого дослідження, ми не зупиняємося на підставах, їх правомірності, а також політичних і воєнних факторах, що вплинули на те, що частина території України перебувала під владою Російської імперії (як і на тому, чому інші частини її території були у

---

64 * Так само голослівно говорить про зміни в мовній політиці, які нібито мали місце в Україні (вочевидь, маючи на увазі спробу скасування згаданого Закону), і д.ю.н., проф., Віце-президент Російської асоціації міжнародного права О.Хлестов. Так, не наводячи жодних аргументів, він стверджує, що в Україні «скасовано заборону пропаганди фашизму, а також право використовувати російську, угорську, румунську мови поряд із українською в місцях проживання значної кількості людей які розмовляють цими мовами». — http://inter-legal.ru/ukraina-pravo-na-vosstanie

різний час під владою Речі Посполитої, Австро-Угорщини тощо); а також чому Україна виявилась у складі СРСР. Процитоване положення не може бути аргументом на користь будь-яких порушень територіальної цілісності держави та непорушності її кордонів. Більше того, сама російська міжнародно-правова доктрина доволі критично трактує концепцію «історичних прав» на територію, як підставу зміни її державної приналежності: «до питання про поновлення історичних прав слід ставитися дуже обережно. Мова може йти про поновлення історичних прав, порушених порівняно недавно, протягом життя одного-двох поколінь людей. Якщо ж починати переглядати всю історію за тисячоліття, обираючи зручний тій чи іншій державі період, то це може призвати до загального хаосу і незчисленним конфліктам. Крім того, поновлення історичних прав має проводитися не в односторонньому порядку за бажанням тієї чи іншої держави, а на основі міжнародного договору або рішення міжнародного судового органу»[65].

Втім, можливо у Листі Російської Асоціації міжнародного права йдеться саме про оспорення тих територіальних змін, які трапилися впродовж останнього століття? Дійсно, далі в ньому говориться стосовно правового статусу Криму: «Крим протягом століть вже був частиною Росії. Те, що в радянський період, у 1954 р. — Крим було передано з Російської Федерації в адміністративне підпорядкування Української радянської республіки, не мало міжнародно-правових наслідків; а тільки адміністративні. Крим залишався у тій же державі — в СРСР, зі столицею в Москві, одночасно — столицею і Росії. У 1991 р. дійсно відбулась мирна анексія Криму новою державою — Україною. Це мало міжнародно-правові наслідки. Протягом 23 років ця анексія України здійснювалась, але за дотримання ряду договірних умов, в т.ч. перебування в Криму Російського Чорноморського флоту». Тут слід зупинитися на ряді моментів. По-перше, найслабкішим аргументом є той, що говорить про перебування Криму у складі СРСР зі столицею у Москві. На таких же підставах можна говорити й про перебування будь-якої республіки чи адміністративно-територіальної одиниці (крім РРФСР це ще 14 республік зі своїми селищами, селами, містами, районами, областями тощо) в складі СРСР зі столицею в Москві, як підставу вважати її територією Російської Федерації.

По-друге, приналежність Криму Росії «протягом століть» не є безспірною. Не вдаючись знову ж таки в історичні подробиці, слід лише згадати, що до 1783 р. Росія визнавала Кримське ханство незалежним суб'єктом тогочасного міжнародного права (Бахчисарайський мир з Туреччиною 1681 р., Договір з Кримським ханством 1772 р., Кучук-Кайнарджийський мирний договір 1774 р., Айнали-Кавакська конвенція 1779 р. та ін.). У 1773 році Росія дійсно всупереч укладеним раніше договорам завоювала Крим і проголосила про

[65] Международное публичное право: учеб. — Отв. ред К.А.Бекяшев. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2004. — С. 545.

це в односторонньому порядку (Маніфест про включення Криму до складу Росії від 8 квітня 1783 року). Після революції 1917 року та пов'язаних з нею подій 23 квітня 1923 року утворюється Кримська радянська республіка у складі РРФСР. Та вже через 31 рік Крим увійшов до складу Української РСР. Таким чином, навіть побіжний погляд на історію Криму не дає підстав говорити про його входження до складу Росії «протягом століть»[66].

Насамкінець, найбільший подив викликає теза про «мирну анексію Криму Україною» у 1991 році. Слід, звернутись до значення поняття «анексія» в міжнародному праві. Так, відповідно до сучасного його розуміння, анексією є насильницьке і протиправне приєднання території іншої держави. У Підручнику міжнародного права для студентів вузів, які навчаються зі спеціальності «Юриспруденція», під редакцією професорів А.А.Ковальова та С.В.Черніченка (одним з рецензентів якого виступає сам професор А.Я.Капустін) зазначено: «Анексія — насильницьке захоплення території іншої держави і видання відповідного юридичного акту про її приєднання»[67]. Відтак, до основних ознак анексії і сучасному міжнародному праві належить те, що це: 1) протиправне, 2) насильницьке діяння, 3) яке проявилось у захопленні території іншої держави. Почнемо з останнього пункту. У 1991 році Україна не здійснила посягання на територію *жодної іншої держави*. Більше того, кордони України, якими вони були станом на 1 грудня 1991 року, було визнано в цілому ряді міжнародних договорів. Зокрема це стаття 5 Угоди «Про створення Співдружності незалежних держав», стороною якої є Росія («Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної і недоторканність існуючих кордонів у рамках Співдружності»); п. 2 Угоди між Україною і Російською Федерацією про подальший розвиток міждержавних відносин від 23 червня 1993 року; стаття 2 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 р. («Високі Договірні Сторони відповідно до положень Статуту ООН і зобов'язань по Заключному акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів») тощо.

Говорити про «*мирну анексію*» — те саме, що наполягати на «ненасильницькій агресії» чи «окупації власної території». І за російською (що було вже показано), і за західною доктриною міжнародного права «анексія означає силове приєднання території. …на відміну від інших методів набуття територіального суверенітету (мирна окупація чи отримання внаслідок міжнародно-

---

[66] Більш детально про історію змін правового статусу Криму і їх міжнародно-правові наслідки див.: Буткевич В.Г. Право на Крим, Хто його має: Росія? Україна?... // Крим не тільки зона відпочинку. — Львів: Поклик сумління, 1993. — 104 с.; Who has a right to Crimea. — Canada, Ontario, 1996. http://www.infoukes.com/history/crimea/index.html

[67] Международное право: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — Под ред. А.А.Ковалева, С.В. Черниченко; Дипломат. Акад. МИД РФ. — М.: Издательство «Омега-Л», 2001. — С. 212.

правової угоди), елемент сили тут відіграє вирішальну роль»[68]. Тому очевидно, що сама кваліфікація анексії, як «мирного» акту не відповідає її розумінню в міжнародному праві.

Сучасне міжнародне право забороняє анексію і розглядає її протиправним діянням. Про які «*міжнародно-правові наслідки*» такого діяння може йти мова? Автор листа сам визнає «анексія України здійснювалась, але за дотримання ряду договірних умов» — тобто міжнародно-протиправне діяння здійснювалось у відповідності до норм міжнародного права і закріплювалося ними? Підтвердження правового статусу Криму як частини України в наведених вище та інших міжнародно-правових документах, свідчить про відповідність такого статусу чинному міжнародному праву, і відсутність будь-яких правових підстав для його оспорювання. Очевидно, що і в даному випадку у листі Російської Асоціації міжнародного права такі категорії, як територіальне верховенство, анексія, «історичні права», як і зміна обставин у міждержавних відносинах та ін. отримали політичне, а не правове тлумачення.

В цілому, можна зробити висновок, що сучасні російські теоретики і практики міжнародного права різко відійшли від положень традиційної російської науки, зокрема у розумінні концепції докорінної зміни обставин як підстави для припинення договірних зобов'язань, а також доктрини стосовно політичних змін в іноземній державі як підстави rebus sic stantibus і перегляду з нею своїх відносин.

Можна нагадати, що такий відхід від власної доктрини проявляється і стосовно інших міжнародно-правових доктрин і концепцій при їх застосуванні до подій останнього часу в Україні. Так, за висновком естонського юриста-міжнародника Л.Мальксоо, «анексія Криму російською Федерацією суперечить практично усьому тому, що було написано в Росії протягом останніх двадцяти років (а також в радянський період) про законність використання військової сили і права народів на самовизначення у міжнародному праві в не-колоніальному контексті»[69]. Так, з одного боку, ще не так давно російські вчені стверджували, що принцип територіальної цілісності держави є тісно пов'язаним з принципами рівноправ'я та самовизначення народів; а останні в свою чергу пов'язують усі інші держави дотримуватися принципу невтручання у внутрішні справи та територіальної цілісності: «принцип рівноправ'я і самовизначення народів зобов'язує держави утримуватись від будь-яких дій, спрямований на часткове чи повне порушення національної єдності і територіальної цілісності будь-якої іншої держави»[70]. А з іншого, — Віце-президент Російської асоціації міжнародного права професор О.Хлестов стверджує: «принцип

---

[68] Bindschedler R. Annexation , in: R.Berbhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Volume I (1992), P. 168.

[69] Malksoo L. Crimea and (the Lack of) Continuity in Russian Approaches to International Law. — http://www.ejiltalk.org/crimea-and-the-lack-of-continuity-in-russian-approaches-to-international-law/

[70] Международное право: Учебник для вузов. — М.: Норма, 2006. — С. 140–141.

територіальної цілісності спрямований на захист від дій ззовні, з боку інших держав, в тому числі збройного нападу …проведення референдуму в Криму — це подія внутрішнього життя країни, внутрішня справа держави. …Проведення референдуму в Криму не зачіпає принципу територіальної цілісності, як і проведення референдуму в Шотландії»[71]. У той же час, відомі публічні заяви керівництва Росії про те, що референдум 16 квітня 2014 року в Криму проводився за безпосередньої участі і підтримки Російської Федерації, зокрема російських збройних сил[72].

У контексті таких заяв слід також нагадати лише дві норми (загального міжнародного права та двостороннього українсько-російського договору), які, було порушено російською стороною. Так, Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами у відповідності до Статуту ООН 1970 р. містить положення: «Кожна держава зобов'язана утримуватись від загрози силою або її застосування з метою порушення існуючих міжнародних кордонів іншої держави або в якості засобу розв'язання міжнародних спорів, у тому числі територіальних спорів, і питань, що стосуються державних кордонів. …Кожна держава зобов'язується утримуватись від організації або заохочення організації іррегулярних сил або озброєних банд, у тому числі найманців, для вторгнення на територію іншої держави». А Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 р. встановлює: «Кожна з Високих Договірних Сторін утримується від участі або підтримання яких би то не було дій, спрямованих проти іншої Високої Договірної Сторони» (стаття 6).

З наведеного можна зробити такі висновки. По-перше, як було сказано на початку, концепція докорінної зміни обставин досить часто тлумачиться з політичних позицій (раніше, до її конвенційного закріплення, політичне трактування взагалі було переважаючим; сьогодні із розширенням доктринальної бази Віденської конвенції 1969 р., а також тлумаченнями докорінної зміни обставин Міжнародним Судом ООН правові аргументи стали переважати). Можна втім визнати, що сучасні російські теоретики і практики міжнародного права при обґрунтуванні перегляду відносин з Україною, зокрема двосторонньої договірної бази, спираються на політичне розуміння клаузули rebus sic stantibus, а не на закріплене у Віденській конвенції положення про докорінну зміну обставин.

По-друге, такі тлумачення різко розходяться з традиційним для російської науки міжнародного права розумінням інститутів rebus sic stantibus, державного континуїтету, правонаступництва, визнання держав та урядів, непорушності державних кордонів та недоторканості території, «історичних прав»

[71] http://inter-legal.ru/ukraina-pravo-na-vosstanie

[72] http://www.unian.net/politics/908876-putin-priznal-chto-zelenyie-chelovechki-v-kryimu-byili-rossiyskimi-voennyimi.html

тощо. З наведених прикладів видно, що сучасними російськими дослідниками фактично заперечується більшість наробок їх попередників у цій сфері.

По-третє, посилання на клаузулу rebus sic stantibus щодо випадків денонсації Росією договорів з Україною є неправомірним. Тут слід уточнити позицію деяких вітчизняних фахівців, які наголошують на тому, що а) Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21 квітня 2010 р. не містить положень про її денонсацію, а отже не може бути денонсована в односторонньому порядку; б) сторони при її укладанні не висловили наміру щодо т.зв. «денонсації, яка передбачається» у відповідності до статті 56 Конвенції про право міжнародних договорів; в) при денонсації цієї Угоди Російською Федерацією було порушено ряд процедурних норм, передбачених статтею 65 Віденської конвенції (зокрема щодо попереднього повідомлення іншої сторони про намір денонсувати угоду, проведення відповідних спільних консультацій, переговорів та ін.)[73]. Втім безпідставність денонсації випливає з іншого, а саме: зміни, на які посилається російська сторона є наслідком порушення нею як її зобов'язань за двосторонніми договорами з Україною, так і імперативної норми загального міжнародного права (анексія Криму), що за п.. b, п. 2 ст. 62 Конвенції скасовує для неї можливість посилатися на зміну обставин. Отже зазначені дії Російської Федерації являють собою явне порушення міжнародних зобов'язань.

По-четверте, з тих же підстав можна говорити й про безпідставність посилання на rebus sic stantibus, як причину недотримання Росією зобов'язань за іншими договорами (Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1994 р., Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 р. та ін.). Оскільки а) існування українських урядів, з якими було укладено ці угоди, не було суттєвою умовою їх укладання (тому зміна уряду в Україні у 2014 р., на яку посилається російська сторона, є питанням внутрішньої юрисдикції); б) докорінна зміна обставин не може розглядатись підставою порушення країною імперативних норм міжнародного права (принципу територіальної цілісності і недоторканості кордонів, невтручання у внутрішні справи тощо).

[73] http://gazeta.zn.ua/energy_market/rebus-medvedeva-k-voprosu-o-vzaimosvyazi-mezhdu-krymskim-krizisom-i-gazovym-cenoobrazovaniem-_.html

3.1.4. Відсутність підстав для застосування Росією доктрини «R2P» («зобов'язання щодо захисту») до подій у Криму та на Донбасі

Суспільно-політичні події останніх місяців стали складним випробуванням регулятивних властивостей і ефективності міжнародного та національного права й актуалізували нові проблеми сучасних правових досліджень. Серед них слід виділити необхідність ґрунтовної розробки концепції зобов'язань держави по відношенню до особи та суспільства у цілому, яка практично не розвинута у вітчизняній теорії права та науці конституційного права. Саме концептуальні уявлення про обсяг і характер зобов'язань держави у сфері прав людини, докладно розроблені Європейським судом з прав людини та іншими міжнародними інституціями, дають обґрунтовані відповіді на питання щодо системи засобів, які має вживати держава з метою забезпечення та захисту прав людини, припустимих меж утручання у сферу їхньої реалізації, легітимних обмежень основоположних прав і свобод, пропорційності застосування сили з боку держави з урахуванням балансу приватних і публічних інтересів та ін.

У той же час, коли суспільство стикається із загрозою скоєння злочинів проти людяності, геноцидом, етнічними чистками й іншими масовими грубими порушеннями прав людини, а конкретна держава явно неспроможна їм протидіяти, тоді зобов'язання щодо захисту покладаються на міжнародну спільноту. Ці ідеї ввібрала у себе ***доктрина «responsibility to protect» (англ. «R2P», «RtoP»)***, назва якої до сьогодні так і не набула сталого перекладу українською мовою. Так, Л. Пастухова та А. Шуміленко пропонують її перекладати як «відповідальність із захисту»[1], О. Назаренко — «відповідальність за захист»[2]. У то й же час нам видається більш доречним переклад *«зобов'язання щодо захисту»*, адже йдеться не лише про проспективну (позитивну) відповідальність держави та міжнародної спільноти, яка має соціально-політичний характер, а саме про політико-юридичні зобов'язання, які ґрунтуються на основних принципах міжнародного права та положеннях базових міжнародно-правових договорів у сфері прав людини.

---

[1] Пастухова Л. В. Концепція «відповідальності із захисту»: питання міжнародно-правового обґрунтування / Л. В. Пастухова, А. П. Шуміленко // Міжнародне право XXI століття: сучасний стан та перспективи розвитку (до 60-ліття проф. І. П. Репецького) / М. М. Микієвич, М. В. Буроменський, В. В. Гутник [та ін.]; за ред. М. М. Микієвича. — Львів : ЛА «Піраміда», 2013. — С. 158–172.

[2] Назарова О. Роль Європейського Союзу в реалізації концепції відповідальності за захист / О. Назарова // Право України. — 2013. — № 6. — С. 160–167.

Христова Ганна Олександрівна — докторант Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, к. ю. н., доцент.

Ця доктрина має численну англомовну бібліографію[3]. А.-М. Слотер (Slaughter) зазначає, що «доктрина зобов'язань щодо захисту є найбільш важливим зрушенням у концепції державного суверенітету від часів Вестфальського мирного договору 1648 р. Вона закладає основу міжнародного порядку, який визнає права й обов'язки як індивідів, так і держав»[4]. Неочікувано ця доктрина, яка була цікава вітчизняним фахівцям під кутом зору поглиблення знань у сфері міжнародного права, набула практичної значущості для України у світлі подій 2014 р. Адже саме ця доктрина у кінцевому підсумку закладає політико-юридичні стандарти легітимного застосування військової сили на території іншої держави з урахуванням вимог світового правопорядку та викликів XXI століття. У той же час саме зловживання її положеннями становить найбільшу небезпеку для окремих держав і міжнародного співтовариства у цілому.

Одним із таких прикладів є спроба російських дипломатів, які від моменту формування доктрини «R2P» висловлювали занепокоєння потенційними ризиками, що містить у собі ця доктрина, аргументувати свої воєнні дії на території Грузії у серпні 2008 р., а згодом й у Криму в березні 2014 р. саме через зобов'язання щодо захисту спочатку власних громадян, а в україно-російську кризу — взагалі російськомовного населення, що перебуває закордоном. Штучне застосування цієї доктрини до подій на Донбасі може бути використано Росією для відкритого (а не прихованого, як до цього часу) застосування міліарної сили на території нашої держави, тобто здійснення воєнної інтервенції. Наукова оцінка правомірності такого підходу чи його фахова критика вимагає висвітлення основних етапів формування та вихідних принципів, на яких ґрунтується ця доктрина.

Доктрина «R2P» була вперше запропонована у 2001 р. Міжнародною комісією з інтервенції та державного суверенітету (*англ. International Commission on Intervention and State Sovereignty — ICISS*), створеною за ініціативи Канади. До складу цієї Комісії ввійшла група видатних фахівців з міжнародного права і прав людини на чолі з Г. Евансом (Evans) і М. Сахнуном (Sahnoun). Ця група представила добре відому в міжнародному праві Доповідь «Зобов'язання щодо захисту» (*англ. «The Responsibility to Protect»*), яка пропонувала альтернативу так званому праву на гуманітарну ініціативу, заміщуючи його «обов'язком захищати»[5]. У доповіді порушується вкрай важливе для сучасного світу питання, а саме: коли (якщо це взагалі прийнятно) для держав є припустимим засто-

[3] Davies D. Responsibility to Protect Bibliography / Memorial Institute of International Studies [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www/aber.ac.uk/en/media/departmental/interpol/ddmi/bibliography_-_responsibility_to_protect.pdf

[4] Responsibility to Protect. The Global Moral Compact for the 21st Century / Edited by R. H. Cooper and J. V. Kohler. — Palgrave Macmillan, 2008. — 288 p.

[5] The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — Ottawa: International Development Research Centre, 2001. — 91 p.

совувати примусові, у тому числі воєнні, засоби проти іншої держави з метою захисту людей, які перебувають під серйозною загрозою у цій державі.

Комісія запропонувала включити до змісту «зобов'язання щодо захисту» три складові: «*обов'язок запобігати*» (*англ.* «*the responsibility to prevent*»), який включає передусім раннє попередження й аналіз ситуації, «*обов'язок реагувати*» (*англ.* «*the responsibility to react*»), у тому числі застосування військових заходів і ухвалення рішення щодо інтервенції, «*обов'язок відновлювати*» (*англ.* «*the responsibility to rebuild*»), який охоплює так звані постінтервентніобов'язки, належне управління під юрисдикцією ООН, а також межі окупації[6]. Отже, Комісія запропонувала послідовну низку «градуйованих» політичних засобів, які мають бути застосовані державою у разі грубих порушень норм гуманітарного права, а у разі її неспроможності чи відсутності політичної волі на рішучі дії запобігання та припинення таких порушень міжнародною спільнотою стає моральним обов'язком останньої[7].

Деякі з ключових рекомендацій Комісії були враховані створеною у 2004 р. тодішнім Генеральним секретарем ООН Кофі Аннаном *Групою високого рівня з питань загроз, викликів і змін* (*англ. the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*) і включені до її доповіді «*Безпечніший світ — наша спільна відповідальність*» (*англ.* «*A More Secure World: Our Shared Responsibility*»)[8]. У цій Доповіді доктрина «R2P» здобула подальшого розвитку як «норма, що формується (зароджується)» (*англ.* «*emerging norm*»)[9]. Також було запропоновано нову оцінку численним викликам, з якими стикаються мирні міждержавні відносини, та рекомендації щодо необхідності зустріти такі виклики *ефективними колективними заходами безпеки*, однак не було приділено належної уваги багатогранному характеру цієї доктрини та її реальній нормативній важливості[10]. Ще однією віхою на шляху формування доктрини «R2P» стала доповідь Генерального Секретаря ООН «Для більшої свободи: до розвитку, безпеки та прав людини для всіх» (*англ.* «*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*») 2005 р., у якій акцент було зміщено із застосування сили на попередження міжнародних конфліктів і активне використання мирних дипломатичних засобів для їхнього розв'язання[11]. У цій доповіді Генсек

---

[6] Там само. — С. 19–46.

[7] History and Timeline of R2P / The responsibility to protect [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://r2pcoalition.org/content/view/22/48/

[8] A more secure world: Our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. — United Nations, 2004. — 141 p.

[9] Там само. — С. 32, 66, 106.

[10] Пастухова Л. В. — Вказ. праця. — С. 161.

[11] In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General, 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2139

ООН також наголосив, що застосування доктрини «R2P» певною державою обов'язково потребує її *попереднього схвалення (прийняття) цією державою*[12].

Ці доповіді, своєю чергою, стали предметом розгляду на Всесвітньому саміті, який відбувся в 2005 р. Його результати були викладені у Підсумковому документі (*англ. World Summit Outcome*), який було затверджено на 60-й сесії Генеральної Асамблеї (Резолюцією ГА ООН 60/1). Підписавши цей документ, 191 голови держави чи представники уряду одноголосно підтримали доктрину «R2P», основні положення якої було відтворено у пп. 138–139 вказаної Резолюції. Згідно з цими положеннями, основний зміст зобов'язання щодо захисту зводиться до такого:

1. Кожна держава зобов'язана захищати своє населення від геноциду, воєнних злочинів, етнічних чисток і злочинів проти людяності. Цей обов'язок спричиняє необхідність запобігання таким злочинам, у тому числі підбурюванню до них, шляхом застосування доречних і необхідних заходів (*англ. appropriate and necessary means*). Держави визнають свою відповідальність у цьому зв'язку й діятимуть відповідно до неї.

2. Міжнародне співтовариство повинне вжити відповідні заходи для того, щоб *сприяти й допомагати державам* у виконанні цього обов'язку та підтримати зусилля ООН зі створення можливостей раннього попередження (*англ. early warning capability*). Міжнародне співтовариство, діючи через ООН, зобов'язано також використовувати відповідні дипломатичні, гуманітарні й інші мирні засоби відповідно до розділів VI і VIII Статуту ООН для того, щоб сприяти захистові населення від зазначених вище тяжких злочинів, що порушують фундаментальні права людини.

3. Однак, якщо державі «*явно не вдається*» (*англ. manifestly failing*) *здійснювати свої обов'язки щодо захисту населення від* геноциду, воєнних злочинів, етнічних чисток і злочинів проти людяності і *мирних засобів, застосованих міжнародною спільнотою, видається недостатньо*, міжнародне співтовариство повинне вжити своєчасних і рішучих заходів, включаючи заходи, передбачені Главою VII Статуту ООН, у тому числі колективне використовування сил, уповноважених Радою Безпеки ООН, з урахуванням конкретних обставин і у співпраці з відповідними регіональними організаціями[13]. Отже, як стверджують представники коаліції на захист доктрини «R2P», ця резолюція заклала основу нової глобальної «моральної угоди між кожною державою та кожним народом планети»[14].

У доповіді Генсека ООН «Виконання зобов'язання щодо захисту» (*англ. «Implementing the responsibility to protect»*), яку було підготовлено у 2009 р. з метою сприяння практичному впровадженню доктрини «R2P» і розвиткові від-

---

[12] Там само.

[13] UN World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 October 2005. — 38 p.

[14] Basic Principles and Core Elements / The responsibility to protect [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://r2pcoalition.org/content/view/73/48/

повідних положень Підсумкового документу 2005 р., визначено три основних «стовпи» (*англ. pillar*) імплементації відповідної доктрини.

Перший компонент — це ***зобов'язання держав щодо захисту***. Воно полягає у незаперечному обов'язку держави захищати своє населення — як громадян, так і негромадян (іноземців, апатридів, біженців та ін.) — від геноциду, воєнних злочинів, етнічних чисток і злочинів проти людяності, а також від підбурювання до них. Причому саме захист від підбурювання має винятково важливе значення для розробки ефективних і оперативних стратегій попередження таких грубих порушень прав людини[15].

Великий інтерес з огляду загальної теорії права становить природа таких зобов'язань держави. Частково відповідь на це ключове питання міститься у самому Підсумковому документі Саміту (2005 р.) і названій вище Доповіді Генсека ООН (2009 р.). Так, у вже згаданому п. 138 Підсумкового документу міститься важлива заява держав про те, що «вони визнають свою відповідальність щодо захисту й готовність діяти згідно з нею». Важливо підкреслити, що такий обов'язок має не лише політичний, а й юридичний характер. У доповіді Генсека ООН підкреслюється, що обов'язок держав захищати осіб від масових і грубих порушень прав людини, який вони підтвердили, лежить передусім і переважно на самій державі. Цей обов'язок походить як із самої природи державного суверенітету, так і з таких, що існували раніше й продовжують існувати, *юридичних зобов'язань держав, а не лише через нещодавно вироблену й визнану доктрину «R2P»*[16].

Докладно аналізуючи юридичний характер зобов'язань держави щодо попередження та протидії вказаним злочинам, Л. Пастухова та А. Шуміленко доводять, що такі зобов'язання вже становлять «частину міжнародного звичаєвого права»[17]. Багатосторонні міжнародні договори з питань захисту прав людини також визначають «*позитивні юридичні зобов'язання* держав-учасниць щодо захисту їхнього населення від серйозних порушень прав людини та вживання ефективних заходів забезпечення такого захисту»[18]. Безумовно, цей важливий висновок потребує самостійного дослідження під кутом зору юридичних підстав таких зобов'язань (переліку відповідних правових актів), характеру таких зобов'язань, а також особливостей їхньої імплементації на національному рівні.

Це підтверджує, що доктрина «R2P» не руйнує загальні принципи міжнародного та конституційного права, а виступає логічним продовженням уже усталених концепцій та наявних міжнародно-правових зобов'язань держав. У зв'язку з цим необхідно торкнутися проблеми її співвідношення з концепцією

---

[15] Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General, 2009. — С. 10–14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SGRtoPEng.pdf

[16] Там само. — С. 8, 9.

[17] Пастухова Л. В. — Вказ. праця. — С. 165.

[18] Там само. — С. 167.

державного суверенітету. У вітчизняній науці склалося розуміння державного суверенітету як сукупності суверенних прав держави. У той же час, як стверджує А. Орфорд (A. Orford), доктрина «R2P» пропонує погляд на суверенітет, в межах якого його визначальною характеристикою виступає здатність держави забезпечити захист, а не здійснення контролю над певною територією[19].

У свою чергу Ф. Денг (Deng), тогочасний представник Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, і його колеги запропонували концептуально новий самостійний підхід, основу якого становить поняття «суверенітет як обов'язок (відповідальність)» (*англ.* «*sovereignty as responsibility*»)[20]. Згідно з концепцію *суверенітету як відповідальності*, державний суверенітет вимагає від держави суворого дотримання зобов'язань перед своїм народом. Передусім держава несе відповідальність за захист громадян від найжорстокіших форм насильства[21]. Така еволюція підходу до розуміння державного суверенітету створює передумови для визнання легітимності втручання міжнародного співтовариства у разі, коли держава зловживає власним суверенітетом і не забезпечує захист своїх громадян від масових і грубих порушень прав людини, що призводять до тяжких наслідків.

Другий компонент доктрини «R2P» становить ***міжнародна допомога та створення потенціалу*** (*англ. international assistance and capacity-building*). Цей компонент полягає у готовності міжнародного співтовариства сприяти державам у виконанні їхніх відповідних зобов'язань. Він прагне посилити співпрацю держав-членів, регіональних і субрегіональних утворень, громадянського суспільства й приватного сектору, а також зміцнити інституційний потенціал і порівняльні переваги системи Організації Об'єднаних Націй. Запобігання масовим і грубим порушенням прав людини, засноване на компонентах один і два, є однією з ключових складових успішної стратегії виконання зобов'язань щодо захисту[22].

Третій компонент доктрини «R2P» становить «***своєчасне і рішуче реагування***» (*англ. timely and decisive response*). Цей компонент охоплює обов'язок держав-членів ужити колективних своєчасних і рішучих дії у разі, якщо держава явно виявляється не в змозі забезпечити захист від масових убивств чи інших грубих порушень прав людини. Компонент три зазвичай розуміється дуже вузько (*тобто саме в аспекті мілітарної інтервенції* —). Хоча за зваженого, поетапного та своєчасного реагування може бути задіяний широкий спектр засобів, які мають у розпорядженні ООН і її партнері. До таких засобів

---

[19] Orford A. Jurisdiction Without Territory: From the Holy Roman Empire to the Responsibility to Protect / A. Orford // Michigan Journal of International Law. — 2009. — Vol. 30, — № 3. — P. 990.

[20] Deng Francis M. et al. Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa. — Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.

[21] Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General, 2009. — P. 6 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SGRtoPEng.pdf

[22] Там само. — P. 9, 15–22.

належать мирні заходи відповідно до Глави VI Статуту ООН, примусові заходи у відповідності до Глави VII Статуту ООН та/або заходи у співпраці з регіональними та субрегіональними утвореннями відповідно до Глави VIII Статуту ООН. Визначення оптимального варіанту дій і його практичної реалізації має здійснюватись у повній відповідності з положеннями, принципами та цілями Статуту ООН. У доповіді Генсека ООН наголошується, що згідно зі Статутом ООН, заходи відповідно до розділу VII Статуту ООН (тобто примусові) повинні бути *обов'язково санкціоновані Радою Безпеки ООН*[23].

Ключовим досягненням доктрини «R2P» є розробка системи вимог, які висуваються до застосування сили: так звані ***критерії військової інтервенції***. Ці критерії було запропоновано в уже згаданій доповіді Міжнародної комісії з інтервенції та державного суверенітету (ICISS)[24] як результат загальносвітового наукового консенсусу щодо припустимості застосування сили на території суверенних держав.

Перший з цих критеріїв, який визнається «відправним пунктом» для застосування сили, є так звана *justa causa*, тобто «***справедлива (обґрунтована) причина***» (*англ. threshold criteria: just cause*)[25]. Ідея, згідно з якою гуманітарна інтервенція має мати обґрунтовану причину, не нова: вона сягає корінням у праці Томи Аквінського, який вказував, що суспільство, щодо якого планується інтервенція, має бути винним, а також у доктрину Августина про «справедливу війну». Спочатку концепція інтервенції була спрямована на попередження канібалізму, згодом міжнародна спільнота висловила більшу стурбованість проблемою геноциду. Відтак з'явилися пропозиції, що застосування зброї масового ураження, а також тероризм мають породжувати зобов'язання щодо захисту[26]. Нарешті, такою причиною, як уже вказувалося, було визнано захист населення від геноциду, воєнних злочинів, етнічних чисток і злочинів проти людяності, а також від підбурювання до них. Отже, для того щоб військова інтервенція була виправдана, людям має бути завдана серйозна та невиправна школа (або має існувати її неминуча загроза) в результаті навмисних дій з боку держави, або відмови чи нездатності держави протидіяти таким фактам, або у ситуації так званої «неспроможної» держави (*англ.* «*failed*» *state*).

Другий критерій — це «***уповноважений суб'єкт***» (*англ.* «*right authority*»). Цей критерій стосуються питання про те, який орган має санкціонувати (дозволити) будь-яку інтервенцію такого роду. Щодо цього визначального критерію Комісія запропонувала визнати такими уповноваженими суб'єктами три

---

[23] Там само. — P. 9, 22–28.

[24] The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — Ottawa: International Development Research Centre, 2001. — P. 32–37.

[25] Там само. — С. 32.

[26] Massingham E. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? / Eve Massingham // Selected articals on international humanitarian law. — 2009. — Vol. 91, № 876. — P. 817, 818.

органи: Раду Безпеки ООН, Генеральну Асамблею ООН і регіональні організації. Причому саме Радбез ООН має бути «першою інстанцію, куди необхідно звертатись». Однак Комісія зазначила, що з огляду на попередню неспроможність чи небажання Радбезу ООН виконати роль, яку від неї очікували, воєнна інтервенція, схвалена Генеральною Асамблеєю ООН чи регіональними організаціями, буде мати «високий рівень легітимності»[27].

В останні місяці Україна на собі відчула неспроможність Радбезу ООН ухвалити резолюцію щодо подій у нашій державі через вимогу одностайності. Отже, якщо Радбез ООН відхиляє пропозицію або не в змозі розв'язати проблему в розумні терміни, Генеральна Асамблея може вирішити питання під час Надзвичайної Спеціальної Сесії в межах процедури «Єднання заради Миру».

Регіональні чи субрегіональні організації також можуть діяти в межах їхньої географічної юрисдикції за умови набуття ними попередньої згоди від Радбезу ООН або з наступним санкціонуванням таких дій з її боку (як це відбувалось у Ліберії чи Сьєрра-Леоне)[28]. Так, О. Назарова підкреслює, що на сьогодні ООН покладає на ЄС, який має не лише відчуття відповідальності, а й фінансову спроможність і механізм для миротворчої діяльності, особливі надії у зв'язку з реалізацією доктрини «R2P»[29]. Європарламент, своєю чергою, однозначно висловившись на підтримку доктрини «R2P», вирішив сприяти її утвердженню в ООН, працювати в напрямі забезпечення її універсальності як невід'ємної складової колективної моделі безпеки[30].

Третій критерій — це вимога «***належних намірів***» (*англ.* «*right intention*»). Цей критерій означає, що «первинною метою інтервенції має бути призупинення або відвернення людських страждань, тоді як повалення режиму не можуть бути легітимною метою для застосування доктрини, що розглядається. Належні наміри краще забезпечуються у разі проведення багатосторонніх операцій, що явно підтримуються регіональною думкою (позицією) та жертвами, яких безпосередньо стосується ситуація, що склалася. Четвертий критерій воєнної інтервенції — це так звана ***остання надія (ресурс)*** (*англ. last resort*), він означає, що застосування сили може бути виправдано, лише коли «всі дипломатичні та невоєнні засоби попередження чи мирного розв'язання гуманітарної кризи» було використано. Це не означає, що міжнародна спільнота має спершу застосувати кожний окремий можливий засіб, а йдеться радше про те, що мають бути розумні підстави очікувати, що за всіх наявних обставин, якщо буде здійснено спробу вжити менш дієвих засобів, така спроба не буде успішною.

---

[27] The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — Ottawa: International Development Research Centre, 2001. — P. 53, 54.

[28] Там само.

[29] Назарова О. — Вказ. праця. — С. 167.

[30] European Parliament recommendation to the Council on 18 April 2013 on the UN principle of the «Responsibility to Protect» (R2P) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013–0180&language=EN

П'ятий критерій — це «***пропорційні засоби***» (*англ.* «*proportional means*»). Пропорційність є фундаментальним принципом *jus ad bellum* (права на війну), його включення до цього переліку не викликає жодних зауважень. Він означає, що обсяг, тривалість та інтенсивність запланованої воєнної інтервенції мають бути мінімально необхідні для досягнення визначених цілей захисту людей.

Нарешті, останній критерій — це «***розумні (обґрунтовані) перспективи***» (*англ.* «*reasonable prospects*»). Він означає, що має бути обґрунтований шанс на успіх у призупиненні або відверненні людських страждань, який виправдає воєнну інтервенцію[31].

Принципова важливість дотримання критеріїв легітимності воєнного втручання обумовила так звану *бразильську ініціативу*, в межах якої було запропоновано концепцію «Відповідальність при захисті» (*англ.* «*Responsibility While Protecting*», *або* «RwP»), що має розвиватися паралельно з доктриною «R2P» і запобігати її застосуванню «не за призначенням»[32]. Саме через побоювання того, що доктрина «R2P» нібито може бути використана як «димова-завіса для досягнення інших цілей», ніж захист прав тих, хто цього потребує, російські представники міжнародного права з пересторогою ставляться до цієї доктрини та називають її «рефреймінгом» поняття «право на втручання» (тобто гуманітарної інтервенції)[33]. Натомість відмінність доктрини «R2P» від концепції «гуманітарної інтервенції» першої половини XX ст. якнайповніше сформулювала австралійська дослідниця Є. Месінхем (Eve Massingham). Узагальнюючи їх, можна стверджувати, що незважаючи на численні питання, які залишає доктрина «R2P», її можна вважати важливим кроком уперед для всієї міжнародної спільноти, адже вона чітко артикулює цілісний та інтегрований підхід до захисту народів од масових звірств (злодіянь). Вона однозначно підтримує вжиття заходів, у тому числі — обмежене застосування військовий сили, яка може врятувати життя.

Воєнна інтервенція, згідно з доктриною «R2P», відрізняється від попередніх артикуляцій гуманітарної інтервенції тим, що: 1) чітко визначає критерії, на підставі яких ухвалюється рішення щодо гуманітарної інтервенції; 2) до-

---

[31] The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — Ottawa: International Development Research Centre, 2001. — P. 35–37; Massingham E. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? / Eve Massingham // Selected articals on international humanitarian law. — 2009. — Vol. 91,. № 876. — P. 808.

[32] United Nations Informal Discussion on «Responsibility While Protecting», 21 February 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting)

[33] Ашавский Б. М. Концепции относительно обязанности защищать в контексте международного права / Б. М. Ашавский // Евразийский юридический журнал. — 2012. — № 12 (55) 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=1678:2013–01–15–05–48–06&catid=116:2011–09–19–12–3431 &Itemid=1

водить, що неспроможність здійснити інтервенцію в одній ситуації не може бути використано як виправдання для відмови в інтервенції в іншій ситуації; 3) обмежує використання сили шляхом гуманітарної інтервенції ситуаціями реальної втрати багатьох життів або її очевидної загрози. Саме тому ця доктрина не може виступати як засіб просування (адвокації) прав людини, а є саме захистом проти найсерйозніших порушень міжнародного гуманітарного права; 4) нарешті, її схвалення ООН підтверджується деклараціями Радбезу ООН, у яких визнається, що геноцид, воєнні злочини, етнічні чистки — це злочини проти людяності, які коються в межах кордонів однієї держави, становлять небезпеку для миру в усьому світі[34].

Отже, доктрина «R2P» пропонує виважені та розумні стандарти виконання державою та міжнародною спільнотою зобов'язань щодо захисту від грубих порушень прав людини. Вона переносить акценти саме на *попередження масових злодіянь*, а не на відвернення їхніх наслідків небезпечними для мирного населення засобами; наголошує на обов'язку міжнародної спільноти й усіх зацікавлених країн усіма засобами *сприяти державі* у виконанні її обов'язку щодо захисту, а не створювати патову ситуацію, яка провокує неспроможність держави проводити на своїй території активну політику налагодження миру та стабільності. І головне — ця доктрина категорично виключає будь-яку можливість прихованого використання однією державою (без жодної санкції з боку уповноважених суб'єктів, про які йшлося вище) проти іншої держави воєнного чинника під ширмою «захисту населення» від удаваних загроз з метою анексії чужих територій. Тому будь-які спроби «пристосувати» доктрину «R2P» до анексії Росією Кримського півострову, які трапляються у сучасному інформаційному просторі[35], не витримують жодної критики, адже ні одного із викладених компонентів, критеріїв і підстав для реалізації зобов'язання щодо захисту не було дотримано.

Варто окремо підкреслити, що міжнародна спільнота однозначно та прямо наголошує на тому, що будь-яке застосування військової сили, яке від самого початку передбачало інші цілі, ніж захист населення від масових і грубих порушень прав людини, зокрема, «*зміну кордонів або підтримку окремих груп спротиву, які вимагали самовизначення, не може вважатися виправданим*». А певні території, які були вимушено окуповані у результаті воєнної інтервенції, мають бути повернені їхньому суверенному володарю або, якщо це неможливо,

---

[34] Massingham E. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? /Eve Massingham // Selected articals on international humanitarian law. — 2009. — Vol. 91, № 876. — P. 830.

[35] Гирс И. Крымчане имеют право на вооружённое сопротивление. Россия имеет право на гуманитарное военное присутствие в Крыму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.iarex.ru/articles/ 45636.html; Крым и доктрина «Ответственность защищать» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.geopolitica.ru/article/krym-i-doktrina-otvetstvennost-zashchishchat#.U52x367Wjcs

керуватися під мандатом ООН[36]. Отже, за жодних підходів до її інтерпретації доктрина «R2P» не дає змогу легітимізувати з огляду міжнародного права окупацію території сусідньої держави та приєднання її до власної.

Ще більшої актуальності набуває проблема можливих спроб застосування Росією доктрини «R2P» під час імовірного введення на територію України «миротворчих» військ сусідньої держави через події на Донбасі, де дійсно внаслідок знешкодження терористів трапляються випадки загибелі мирних мешканців. Ця ситуація надзвичайно нагадує ситуацію у Грузії, де російський Уряд обґрунтував свою військову операцію у серпні 2008 р. гуманітарними цілями. Вищі посадові особи російської держави того часу: Президент РФ Д. Медвєдєв, Прем'єр-Міністр РФ В. Путін, Постійний представник РФ у ООН В. Чуркін (як бачимо, основні політичні постаті РФ з того часу не змінилися —) — охарактеризували події у Грузії як «геноцид» проти населення Південної Осетії. Міністр закордонних справ С. Лавров аргументував тоді застосування сили РФ саме виконанням зобов'язання щодо захисту.

Посилання вищих посадових осіб РФ не лише на положення власної Конституції щодо захисту життя та гідності громадян Росії, а й на доктрину, що вкладає моральну відповідальність за захист у нову нормативну рамку, викликало занепокоєння міжнародної спільноти, адже такий підхід містить у собі велику небезпеку зловживання. У зв'язку з цим Глобальний центр щодо відповідальності за захист (*англ. Global Centre for the Responsibilite to Protect*) надав свій офіційний Висновок щодо неприпустимості посилання на доктрину «R2P» для обґрунтування (легітимації) воєнної операції РФ у Грузії, виходячи з положень Підсумкового документу Всесвітнього Саміту (2005 р.)[37]. Ключові аргументи, викладені у цьому документі, зводилися до таких:

По-перше, *основна причина, яку РФ навела як підставу інтервенції, а саме: захист російських громадян за кордоном, лежить за межами сфери дії норми «R2P»*. Таке твердження російської влади нівелює відмінності між зобов'язаннями держави захищати населення в межах власного кордону та зобов'язанням підтримувати власних громадян за кордоном. *Норма «R2P»* (саме такий термін вживає Глобальний центр щодо відповідальності за захист —) стосується зобов'язання держав захистити населення в межах власних кордонів; заходів, які має вживати міжнародна спільнота з метою сприяння захисту громадян держави; а також зобов'язання вдаватися до дій, санкціонованих ООН, у разі, якщо держава в межах власних кордонів вочевидь не у змозі їх захистити. Однак Підсумковий документ 2005 р. *не визнає повноважен-*

---

[36] The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — Ottawa: International Development Research Centre, 2001. — P. 35.

[37] The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note. Global Centre for the Responsibilite to Protect. — New York. 19 August 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.globalr2p.org/publications/132

ня конкретної держави вживати безпосередніх дій для захисту її громадян, що проживають за межами її кордонів.

Використання державою військової сили для захисту своїх громадян традиційно може бути виправдано лише як засіб самозахисту (з 1945 р. відповідно до статті 51 Хартії ООН). І дії Росії мають розглядатися саме під кутом зору легітимності її самозахисту, а не оцінки її дій в межах принципів зобов'язань щодо захисту, закріплених Генеральною Асамблеєю ООН у Підсумковому документі 2005 р. Цілком очевидно, що трансформація позиції Російської Федерації у 2014 р. через події в Україні від захисту власних громадян, що проживають закордоном, до захисту «російськомовних» громадян інших держав, взагалі не витримує жодної критики з огляду міжнародного права. Такий підхід можна розглядати як реставрацію імперських традицій і колоніального підходу до геополітичних питань, адже внаслідок передусім епохи колонізації більшість громадян різних країн світу говорять шістьма «світовими» мовами.

По-друге, *обсяг та інтенсивність воєнної операції Росії вийшли далеко за межі захисту населення Південної Осетії, яке ніби перебувало під загрозою.* Глобальний центр щодо відповідальності за захист наголошує на тому, що воєнні дії можуть бути застосовані для захисту населення від масових звірств і злодіянь лише з метою забезпечити фізичний захист від них населення. Російська інтервенція тактично та географічно значно перетнула межі необхідного захисту фізичної безпеки населення Південної Осетії від масових грубих порушень прав людини, тобто застосована сила явно не була пропорційною.

У цілому ж Глобальний центр щодо «R2P» наполягає на нормативному закріпленні стандартів застосування сили у разі скоєння масових особливо жорстоких злочинів із метою її легітимізації відповідно до зобов'язань щодо захисту. Її застосуванню мають передувати відповіді на такі запитання: Чи існує неминуча та реальна загроза геноциду чи інших масових особливо жорстоких злочинів? Чи метою інтервенції є попередження або припинення таких масових особливо жорстоких злочинів? Чи мирні засоби будуть неадекватними для забезпечення захисту населення, яке перебуває під загрозою? Чи будуть такі дії пропорційними, якщо так, чи спрямовані вони безпосередньо на досягнення результату припинення чи відвернення масових особливо жорстоких злочинів? Нарешті, чи спричинила інтервенція більше позитивних наслідків, ніж завдала шкоди? Оцінивши ці критерії, Глобальний центр щодо «R2P» зробив однозначний висновок щодо недотримання Росією принципів застосування військової сили у п'ятиденній війні проти Грузії.

По-третє, *за відсутності схвалення з боку Ради Безпеки ООН немає й належних юридичних підстав (легітимних повноважень держави) для воєнної інтервенції, яка ґрунтується на доктрині «R2P».* Розглянуті вище документи, які визначають стандарт «R2P», однозначно обстоюють позиції, згідно з якими будь-яка держава чи група держав, що мають намір застосувати примусові заходи з посиланням на доктрину «R2P», мають уживати такі дії ***винятково***

через Радбез ООН. Саме російсько-грузинський конфлікт наочно продемонстрував усю небезпеку та ризики, , на які держави можуть наразитися, коли індивідуально чи у коаліції, односторонньо інтерпретуючи міжнародні норми, інші держави довільно застосовують військову силу без санкції чи подальшого схвалення Радбезу ООН.

Основні висновки Глобального центру щодо відповідальності за захист підтримали й відомі науковці провідних юридичних шкіл світу. Так, політолог Н. Вайлд (Wild), що працює в Оксфордському університеті, також наголошує, що інтервенція з метою захисту власних громадян закордоном може бути визнана легітимною, якщо вона відповідає низці вимог. Передусім мають існувати незаперечні докази злочинів, скоєних проти цивільного населення; має бути отримана міжнародна санкція на застосування багатосторонньої сили; мета такого воєнного втручання має бути обмежена попередженням людських страждань і захистом населення; крім того, застосування сили не має перетнути межу, що встановлена для досягнення гуманітарних цілей. Навіть під ризиком затримки адекватної відповіді на гуманітарну катастрофу ці умови мають бути дотримані з метою уникнення прецеденту можливого порушення принципів гуманітарної інтервенції та їх практичного застосування.

У разі загрози гуманітарної катастрофи міжнародна спільнота має право діяти із дотриманням указаних вище вимог. Однак одностороння інтервенція, особливо з боку сусідньої держави, за жодних умов не може бути виправдана, оскільки мотивація такої інтервенції у будь-якому разі буде залишатися під питанням. Отже, дії РФ у Грузії у серпні 2008 р. не лише порушили міжнародні норми та принципи, а й продемонстрували, як саме і до якої міри можливе зловживання поняттям гуманітарної інтервенції. Вони наочно засвідчили, що неналежне застосування доктрини «R2P» може призвести до «каральної», а не до гуманітарної інтервенції, а одностороннє та непропорційне застосування сили окремою державою, яка переслідує власні спірні цілі, може викликати зворотну хвилю етнічних чисток і масових людських страждань[38].

Ці висновки мають принципове значення для визначення перспектив розвитку й оцінки подій на Донбасі. Звичайно, захист цивільного населення на Донбасі та будь-де в інших регіонах залишається предметом основної уваги. Всі сторони конфлікту мають зобов'язання захищати цивільне населення відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, а також багатосторонніх міжнародно-правових договорів із прав людини, включаючи Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Але у Росії не має й не може бути підстав для одностороннього звернення до доктрини «R2P» для легітимізації воєнної інтервен-

[38] Wild N. Does A State Have The Right To Protect Its Citizens Abroad? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rferl.org/content/Does_A_State_Have_The_Right_To_Protect_Its_Citizens_Abroad/1193050.html

ції в Україну. Безумовно, ситуація значно ускладнюється можливими провокаціями з боку РФ, адже цілком зрозуміло, що спроби звинуватити Україну в нанесенні ударів по території РФ спрямовані на штучне створення підстав для реалізації нею права на самозахист. Україна має ретельно збирати відповідні докази для спростування таких фактів і оперативно надавати їх міжнародній спільноті. У цій складній політико-юридичній ситуації, яка, по-суті, націлена на провокацію гуманітарної катастрофи у нашій країні, Україна має наполягати на дотриманні сусідньою державою принципів застосування військової сили з урахуванням доктрини «R2P», а в іншому випадку — вимагати відповідної реакції міжнародної спільноти, від засудження до застосування належного рівня міжнародно-правових санкцій.

Список використаної літератури

1. Пастухова Л. В. Концепція «відповідальності із захисту»: питання міжнародно-правового обґрунтування / Л. В. Пастухова, А. П. Шуміленко // Міжнародне право XXI століття: сучасний стан та перспективи розвитку (до 60-ліття проф. І. П. Репецького) / М. М. Микієвич, М. В. Буроменський, В. В. Гутник [та ін.]; за ред. М. М. Микієвича. — Львів : ЛА «Піраміда», 2013. — С. 158–172.
2. Назарова О. Роль Європейського Союзу в реалізації концепції відповідальності за захист / О. Назарова // Право України. — 2013. — № 6. — С. 160 — 167.
3. Davies D. Responsibility to Protect Bibliography / Memorial Institute of International Studies [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www/aber.ac.uk/en/media/departmental/interpol/ddmi/ bibliography_-_responsibility_to_protect.pdf
4. Responsibility to Protect. The Global Moral Compact for the 21st Century / Edited by R. H. Cooper and J. V. Kohler. — Palgrave Macmillan, 2008. — 288 p.
5. The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. — Ottawa: International Development Research Centre, 2001. — 91 p.
6. History and Timeline of R2P / The responsibility to protect [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://r2pcoalition.org/content/view/22/48/
7. A more secure world: Our shared responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. — United Nations, 2004. — 141 p.
8. In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary-General, 2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unrol.org/doc.aspx?d=2139
9. UN World Summit Outcome, A/RES/60/1, 24 October 2005. — 38 p.
10. Basic Principles and Core Elements / The responsibility to protect [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://r2pcoalition.org/content/view/73/48/

11. Implementing the responsibility to protect: Report of the Secretary-General, 2009. — 33 p. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.responsibilitytoprotect.org/files/SGRtoPEng.pdf
12. Orford A. Jurisdiction Without Territory: From the Holy Roman Empire to the Responsibility to Protect / A. Orford // Michigan Journal of International Law. — 2009. — Vol. 30, — № 3. — P. 984–1015.
13. Deng Francis M. et al. Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa. — Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.
14. Massingham E. Military intervention for humanitarian purposes: does the Responsibility to Protect doctrine advance the legality of the use of force for humanitarian ends? / Eve Massingham // Selected articals on international humanitarian law. — 2009. — Vol. 91, № 876. — P. 803–831.
15. European Parliament recommendation to the Council on 18 April 2013 on the UN principle of the «Responsibility to Protect» (R2P) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013–0180&language=EN
16. United Nations Informal Discussion on «Responsibility While Protecting», 21 February 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/ content/article/35-r2pcs-topics/4002-informal-discussion-on-brazils-concept-of-responsibility-while-protecting)
17. Ашавский Б. М. Концепции относительно обязанности защищать в контексте международного права / Б. М. Ашавский // Евразийский юридический журнал. — 2012. — № 12 (55) 2012 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.eurasialegal.info/index.php? option=com_content &view=article&id=1678:2013–01–15–05–48–06&catid=116:2011–09–19–12–34–31&Itemid=1
18. Гирс И. Крымчане имеют право на вооружённое сопротивление. Россия имеет право на гуманитарное военное присутствие в Крыму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.iarex.ru/articles/ 45636.html
19. Крым и доктрина «Ответственность защищать» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.geopolitica.ru/article/krym-i-doktrina-otvetstvennost-zashchishchat#.U52x367Wjcs
20. The Georgia-Russia Crisis and the Responsibility to Protect: Background Note. Global Centre for the Responsibilite to Protect. — New York. 19 August 2008 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.globalr2p.org/publications/132
21. Wild N. Does A State Have The Right To Protect Its Citizens Abroad? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rferl.org/content/Does_A_State_Have_The_Right_To_Protect_Its_Citizens_Abroad/1193050.html

Підрозділ 3.2.

◆

Окупація та анексія Криму Російською Федерацією

3.2.1. Референдум в Автономній Республіці Крим 2014 року (міжнародно-правовий аспект)

Обставини, факти і події

16 березня 2014 р. на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя на підставі Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 р. (далі – Постанова про референдум) був проведений референдум, ключовим питанням якого було визначення правового статусу Кримського півострова[1].

Виходячи зі змісту наведеної Постанови, передумовами ініціації проведення референдуму стали:

1) антиконституційний переворот в Україні;
2) порушення націоналістичними силами Конституції і законів України, невід'ємних прав і свобод громадян, зокрема права на життя, свободу думки і слова, права говорити рідною мовою;
3) проникнення націоналістичних угруповань у Крим «з метою загострення ситуації, ескалації напруженості і незаконного захоплення влади»;
4) наміри реалізувати волевиявлення населення Криму й «у зв'язку з відсутністю легітимних органів державної влади в Україні»[2].

Автори документа посилалися на п. 7 ч. 1 ст. 18 (призначення і проведення республіканських (місцевих) референдумів з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим) та п. 3 ч. 2 ст. 26 (прийняття рішення про проведення республіканського (місцевого) референдуму) Конституції Автономної Республіки Крим.

Виходячи з положень Постанови про референдум, Верховна Рада АРК ухвалила:

«1. Увійти до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації.

2. Призначити на 16 березня 2014 р. загальнокримський референдум (включаючи м. Севастополь), на який винести такі альтернативні питання:

1) Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації?

2) Ви за відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?

---

[1] Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым «О проведении общекрымского референдума» от 6 марта 2014 г. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rada.crimea.ua/act/11689 [15 липня 2014 р.]

[2] Там само.

Тимченко Ліліана Олексіївна — завідувач кафедри міжнародного права Національного університету державної податкової служби України, доктор права, к.ю.н.

3. Питання, яке одержало більшість голосів, вважається таким, що виражає пряме волевиявлення населення Криму.

4. Затвердити текст бюлетеня для голосування на загальнокримському референдумі 16 березня 2014 року (Додаток 1). Установити, що бюлетені для голосування на загальнокримському референдумі друкуються російською, українською і кримськотатарською мовами.

5. Затвердити Тимчасове положення про загальнокримський референдум (Додаток 2).

6. Утворити Комісію Автономної Республіки Крим з проведення загальнокримського референдуму (Додаток 3).

7. Комісії Автономної Республіки Крим з проведення загальнокримського референдуму організувати роботу із забезпечення проведення референдуму відповідно до вищевказаного Тимчасового положення.

8. Доручити Раді міністрів Автономної Республіки Крим організувати фінансове, матеріально-технічне та інше забезпечення проведення загальнокримського референдуму.

9. Звернутися до Президента Російської Федерації Путіна В. В. і до Федеральних Зборів Державної Думи Російської Федерації про початок процедури входження до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації.

10. Цю Постанову опублікувати в засобах масової інформації, газеті «Кримські вісті», оприлюднити на офіційному сайті Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

11. Ця Постанова набирає чинності з дня прийняття»[3].

У Коментарі МЗС України про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим від 16 березня 2014 р. з посиланням на Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 р. було вказано на факт невідповідності Постанови про референдум положенням Конституції України[4]. «Конституційний Суд України, – читаємо в Коментарі, – визнав Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 року неконституційною, внаслідок чого вона втратила чинність, зобов'язав припинити діяльність із проведення загальнокримського референдуму, фінансування заходів в рамках підготовки до референдуму, забезпечити знищення бюлетенів, агітаційних матеріалів»[5].

Далі в тексті, зокрема, зазначалося:

«3. Міністерство закордонних справ України підкреслює, що згадана постанова є неправомірною не тільки з погляду чинного законодавства Украї-

---

[3] Там само.

[4] Коментар МЗС України щодо проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим 16 березня. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/716-komentar-mzs-ukrajini-shhodo-provedennya-miscevogo-referendumu-v-avtonomnij-respublici-krim16-bereznya-cr [1 липня 2014].

[5] Там само.

ни, але й з погляду сучасного міжнародного права. Враховуючи те, що вона закликає до входження частини України до складу Російської Федерації та містить відповідне звернення до Президента і Державної Думи Федеральних Зборів Російської Федерації, за своєю юридичною природою вона суперечить фундаментальним нормам міжнародного права та загальновизнаним принципам співжиття держав, які знайшли віддзеркалення в Статуті ООН, Статуті Ради Європи, Заключному акті НБСЄ 1975 року та інших підсумкових документах НБСЄ/ОБСЄ, Угоді про створення Співдружності Незалежних Держав від 1991 року тощо.

Як відвертий, неспровокований і невиправданий акт сепаратизму, ця постанова не узгоджується з принципами суверенної рівності й територіальної цілісності держав, недоторканності та непорушності державних кордонів, заборони погрози силою або її застосування проти територіальної цілісності та політичної незалежності держав і втручання у їхні внутрішні справи»[6].

Незважаючи на те, що широка міжнародна громадськість (держави «Великої сімки», Рада ЄС, Єврокомісія, Рада Європи, НАТО) у своїх заявах закликали Російську Федерацію припинити діяльність, спрямовану на зміну статусу Криму (вони також констатували, що будуть розглядати референдум незаконним), референдум у Криму таки відбувся.

У резолюції «Щодо територіальної цілісності України» від 27 березня 2014 р[7]. Генеральна Асамблея ООН зазначила, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі 16 березня 2014 р., не був санкціонований Україною, не має законної сили, не може бути основою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або м. Севастополя. Генеральна Асамблея ООН закликала всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи ООН не визнавати будь-яку зміну статусу Автономної Республіки Крим та м. Севастополя на основі вищезгаданого референдуму й утримуватися від будь-яких дій або кроків, які можна було б тлумачити як визнання будь-якого зміненого статусу.

Референдум з погляду теорії конституційного та міжнародного права

Референдум — узагальнений правовий термін, який застосовується до двох інститутів, двох категорій способів вираження волі народу (населення): референдум і плебісцит.

Власне «референдум» — термін, який найбільш часто вживається в конституціях держав світу і обумовлений необхідністю з'ясування волі населення з приводу внутрішньодержавного устрою, законодавства, прийняття консти-

[6] Там само.

[7] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 27 марта 2014 г. «Территориальная целостность Украины». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/19/PDF/N1345519.pdf?OpenElement [1 липня 2014].

туції[8]. Незважаючи на те, що в правовій науці суперечки про співвідношення термінів «референдум» і «плебісцит» не завершені, історія свідчить про те, що «спочатку предметом народних голосувань були тільки територіальні питання; такі голосування називалися плебісцитами»[9].

Об'ємне тлумачення цього терміну пропонується в роботі авторитетної російської дослідниці Л. І. Волової: «Плебісцит у міжнародному праві»: «Плебісцит — міжнародно-правовий інститут, який є правовою підставою територіальних змін та врегулювання державних кордонів, в основі якого лежить вільне волевиявлення народу чи нації щодо здійснення належного йому суверенного права шляхом демократично організованого таємного голосування остаточно вирішити питання про державну приналежність своєї території»[10].

Характерними рисами плебісциту, що відрізняють його від референдуму, є такі: 1) доленосність поставленого на голосування питання (зазвичай, питання стосується визначення приналежності частини державної території і частини її населення); 2) конкретність (однозначність) сформульованого питання; 3) голосування зачіпає проблему довіри політикам; 4) носить імперативний характер[11].

Незважаючи на те, що плебісцит є правовим способом вирішення територіальних суперечок, держави неохоче включають норму про плебісцит у своє законодавство. Лічені держави згадують про плебісцит чи референдум як спосіб визначення волі народу щодо встановлення правової основи територіальних змін.

У параграфі 3 ст. 18 Конституції Бразилії 1988 р. записано: «Штати можуть входити в інші штати, ділитися, роз'єднуватися, щоб приєднатися до інших, або утворювати нові штати чи федеральні території шляхом вираження безпосередньо зацікавленого в цьому населення через проведення плебісциту і прийняття Національним конгресом доповнювального закону»[12].

У ст. 49 Конституції Бразилії законодавець затвердив два терміни: «референдум» і «плебісцит». Також згадується про виняткову компетенцію Національного конгресу уповноважувати проведення референдуму і призначати плебісцит.

З тексту випливає, що плебісцит у Бразилії торкається питань внутрішніх територіальних перетворень. Його результати носять попередній характер

---

[8] Коростаренко М.К. Міжнародне право, ч. І. Харків, 1962. — 187 с. — С. 79.

[9] Волова Л.И. Плебисцит в международном праве. Москва: Издательство «Международные отношения», 1972. — 152 с. — С. 46.

[10] Там само, с. 25.

[11] Синцов Г.В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран // Пробелы в российском законодательстве. — 2010. — № 4. — С. 81–84.

[12] Текст Конституции Бразилии 1988 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http: // mykpzs.ru/konstituciya-brazilii-1988-russkij-tekst/ [10 травня 2014].

і надалі розглядаються Національним конгресом, а отже, можуть бути як схвалені, так і відхилені.

Про референдум говорить ст. 3 Конституції Франції: «Національний суверенітет належить народу, який здійснює його через своїх представників і шляхом референдуму»[13].

Статтею 132 Конституції Італії «дозволено злиття наявних областей, а також створення нових областей з кількістю жителів не менше мільйона... якщо така пропозиція схвалена на референдумі більшістю того ж населення»[14]. Положень про зовнішнє відділення в Конституції Італії немає.

Доказом неоднозначного (швидше, неприйнятного) ставлення держав до такої форми безпосередньої демократії, як плебісцит, є факт визнання референдуму про незалежність Каталонії таким, який суперечить Конституції Іспанії[15].

Ключовими питаннями для визнання результатів референдуму законними є питання його організації та проведення. У Додатку до ст. 88 Версальського договору 1919 р. чітко виписані вимоги організації плебісциту:

1) евакуювати зону, підпорядковану плебісциту;
2) утримуватися від реквізицій та інших заходів, здатних заподіяти матеріальний збиток інтересам країни;
3) розпустити раду робітників і солдат;
4) розпустити всі військові або напіввійськові структури, сформовані місцевими жителями;
5) поставити зону плебісциту під владу Міжнародної комісії (США, Франція, Британська Імперія, Італія);
6) окупація зони плебісциту військами союзних і об'єднаних держав;
7) право голосувати мали всі особи незалежно від статі віком від 20 років, які народилися на території зони плебісциту або постійно там проживали[16].

Таким чином, міжнародне співтовариство (або держави-гаранти) намагалися створити нейтральну ситуацію (за критерієм впливу ворожих держав) і забезпечити повний контроль над спірною територією. Такий підхід є виправ-

---

[13] Окуньков Л.А. (общ. ред.) Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г., Конституции государств Европейского Союза. Москва: Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М, 1999. — С. 665.

[14] Окуньков Л.А. (общ. ред.). Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г., Конституции государств Европейского Союза. Москва: Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М, 1999. — С. 445–446.

[15] Spain's parliament rejects Catalan independence bid, The Telegraph. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/10753934/Spains-parliament-rejects-Catalan-independence-bid.html> [10 травня 2014].

[16] Ключников Ю.В., Сабанин А. Итоги империалистической войны. Серия мирных договоров. Ч. I. Версальский мирный договор. Москва: Издание Литиздата НКИД, 1925. — С. 41 -43.

даним і часто єдино можливим. Згідно з наведеною стратегією в 1999 р. під егідою ООН відбувся референдум у Східному Тиморі.

Із закріпленням у міжнародному праві принципу суверенної рівності держав і права народів на самовизначення ставлення держав-гарантів до спірної території стало більш демократичним. Тепер, крім виведення іноземних військ з території, яка самовизначається, потрібно передати управління нею «у руки демократично обраних органів зі складу місцевих жителів»[17]. Від дотримання цієї вимоги залежить можливість свободи волевиявлення.

Свобода волевиявлення громадян також залежить від дотримання таких важливих умов:

- «Голосування населення повинно проводитися до фактичної передачі або приєднання території»[18].
- «Важливим моментом в організації плебісциту є правильний відбір і чіткий виклад питань, які виносяться на народне рішення»[19].
- «Період становлення референдуму має бути до року, але не менше 3 місяців, оскільки в більш короткий термін дуже важко здійснювати всі необхідні заходи щодо створення умов для вільного волевиявлення населення»[20].

Про те, що плебісцит відбувся (іншими словами, результати можна вважати легітимними), можна судити, виходячи з його відповідності критерію сумлінності організації. Ще в 1793 р. Р. Моль говорив про такі правила його організації, як:

1) необхідність всебічного попереднього обговорення питань, що виносяться на голосування;
2) дотримання його таємниці;
3) захист населення від військового насильства;
4) нагляд урядових властей за ходом голосування і підрахунком результатів[21].

При обговоренні Статуту Ліги Націй пропонувалося включити до нього положення про адресата ініціативи проведення плебісциту[22].

Л. І. Волова стверджує, що ініціаторами проведення плебісциту може виступити саме населення території, яка самовизначається, обидві зацікавлені держави та міжнародні організації[23]. Також важливими є висновки Л. І. Волової щодо неможливості ініціації проведення референдуму іншою державою:

---

[17] Волова Л.И. Плебисцит в международном праве. Москва: Издательство «Международные отношения», 1972. — 152 с. — С. 38.

[18] Там само, с. 41.

[19] Там само, с. 132.

[20] Там само, с. 122.

[21] Там само, с. 114.

[22] Paul de Auer. «Plebiscites and the League of Nations», Transactions of the Grotius Society, vol. 6, 1921, — P. 45.

[23] Волова Л.И. Указ. раб., с. 114.

- «Жодна держава не має права вимагати організації загального голосування на території іншої. Це було б посяганням на суверенітет держави... У сучасних міжнародних відносинах плебісцит застосовується у принципово нових умовах, коли захоплення і насильницьке приєднання чужих територій суворо заборонені»[24].
- «Зацікавлені держави повинні усуватися від участі в організації плебісциту. Вони мають право здійснювати лише спостереження за порядком волевиявлення»[25].
- «Територіальні зміни не можуть здійснюватися довільно, за бажанням окремих держав. Повинні бути переконливі підстави етнічного, історичного, економічного і політичного характеру, що доводять справжню приналежність цієї частини території до конкретної держави»[26].

За Конституцією України адресатом ініціативи проведення референдуму може бути тільки український народ. Теоретично можна уявити ситуацію, коли плебісцит ініційований народом держави, а його прозора організація здійснюється за сприяння зацікавлених сторін. На практиці зазвичай так не відбувається. Із цієї причини оптимальним є варіант включення у підготовку та забезпечення проведення плебісциту міжнародних міжурядових організацій.

Для отримання чесного результату народного голосування важливо, щоб влада, яка відповідає за проведення плебісциту, не була зацікавлена в якомусь конкретному результаті[27]. Таку вимогу, на наш погляд, важко реалізувати на практиці, але саме вона здатна дати об'єктивний результат, який свідчить про реальний вибір населення.

Існує думка, що у зв'язку з тим, що практичну сторону реалізації плебісциту важко забезпечити (склад учасників голосування, делімітація відповідної території, спостереження за проведенням плебісциту, поляризація насильства між ворожими угрупованнями), а також з огляду на наявність теоретичних проблем щодо ідеалів демократії та права самовизначення, плебісцит не може бути мудрим і правильним рішенням територіальних суперечок. Саме із цієї причини плебісцит не знаходить у міжнародному праві широкої підтримки[28].

Ми не поділяємо такої позиції. Зважаючи на той факт, що норми про плебісцит належать до категорії звичаєвих норм міжнародного права, а сама процедура організації та проведення плебісциту не регламентується нормами цієї системи права, органи влади повинні розробляти цю процедуру, спираючись на загальні принципи права, основні принципи міжнародного права, націо-

---

[24] Там само, с. 35, 36.
[25] Там само, с. 121.
[26] Там само, с. 43.
[27] Visuvanathan Rudrakumaran. The «Requirement» of plebiscite in territorial rapprochement, 12 Hous. J. Int'l L. 23, 1989–1990. — P. 52.
[28] Там само, p. 54.

нальне законодавство, виходячи з особливостей організації місцевого самоврядування.

Легітимність (і подальша ефективність) референдуму обумовлена народною підтримкою. Важливо, щоб референдум реально відображав справжнє волевиявлення народу в цілому, а не ставав власністю політиків і представників еліти[29]. Із цією метою в період підготовки до референдуму доцільним є широке і при цьому альтернативне обговорення питань, що виносяться на голосування. Таке обговорення може бути забезпечене дискусією у засобах масової інформації. Вдалим прикладом є така форма, як дебати. Популяризується також ідея підвищення громадянської відповідальності за майбутнє країни.

Досвід проведення референдумів (плебісцитів) у сучасних умовах істотно розширив розуміння того, як повинні організовуватися і проводитися народні голосування. У висновках Венеціанської комісії, сформульованих з приводу організації референдумів у Чорногорії, було зазначено, що для повної відповідності основоположним принципам законодавства про вибори:

- органи державної влади зобов'язані надавати об'єктивну інформацію;
- засоби масової інформації мають бути нейтральними, особливо у висвітленні новин;
- органи державної влади не повинні впливати на результат голосування надмірною, однобокою агітаційною кампанією;
- використання органами влади публічних фондів для цілей кампанії має бути обмежене[30].

Сучасна практика проведення референдумів заснована на принципах справедливості, свободи і демократії. Керівні основи для реалізації таких принципів під час проведення народного голосування містяться в Кодексі належної практики у виборчих справах Ради Європи / Венеціанської комісії (*the Code of Good Practice in Electoral matters of the Council of Europe/Venice Commission*)[31] і в національному законодавстві про вибори або про організацію референдумів.

Примітно, що при оцінюванні «якості» проведення референдуму, Венеціанська комісія бере до уваги наслідки, які матимуть значення не тільки для спірної території, а й для всіх «причетних» до розгляду спірного територіаль-

---

[29] Williams G. and Hume D. People Power: The History and Future of the Referendum in Australia, 2010, ch 7. — P. 246. Constitutional reform: Fact Sheet — Historical Lessons for a Successful Referendum. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.humanrights.gov.au/publications/constitutional-reform-fact-sheet-historical-lessons-successful-referendum [10 травня 2014].

[30] Opinion on the compatibility of the existing legislation in Montenegro concerning the organization of referendums with applicable international standards. P. 5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)041-e [10 липня 2014].

[31] The Code of Good Practice in Electoral matters of the Council of Europe/Venice Commission. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-e [10 травня 2014].

ного питання[32]. У ситуації з референдумами у Чорногорії, Венеціанська комісія відзначила, що для легітимації референдуму необхідно, щоб він був проведений відповідно до мінімальних стандартів законності, за умов належної передвиборної практики (*good electoral practice*), легітимності всередині Чорногорії, прийняття Сербією і міжнародним співтовариством[33].

Свобода волевиявлення (*free suffrage*) громадян включає формування думки (*to form an opinion*) і вираження намірів, бажань (*to express their wishes*). Формування думки передбачає не тільки об'єктивність засобів масової інформації, але і збалансований доступ прихильників і опонентів до засобів масової інформації (*public media broadcasts*)[34].

Свобода волевиявлення громадян забезпечується за допомогою ясного, недвозначного формулювання питання, яке не вводить в оману, щоб учасники голосування могли висловити свою думку словами «так» чи «ні»[35].

Запропоноване на референдумі питання не може суперечити нормам національного і міжнародного права. Якщо мова йде про статус частини суверенної держави, то воно повинно бути сформульованим таким чином: «Ви за самостійність Вашого регіону у складі материнської держави на основі договорів та угод?».

Важливим аспектом легітимного проходження референдуму є узгодження процедурних моментів усіма політичними силами регіону[36]. Інакше критерій об'єктивності, рівної участі всіх політичних сил і всіх верств населення не буде гарантуватися.

Умовами для вільного і справедливого голосування є: 1) повага основних прав, зокрема свободи вираження і преси, свободи пересування всередині країни (*freedom of circulation inside the country*), свободи зборів і свободи асоціації для політичних цілей; 2) організація референдуму неупередженими виборчими комісіями; 3) широкий доступ національних і міжнародних спостерігачів; 4) ефективна система оскарження[37]. Дотримання всіх, наведених вище вимог, дозволить розглядати референдум як легітимний.

Конституція України, Конституція АРК і норми про референдум: аналіз правової бази

Стаття 69 Конституції України у контексті виборів та інших форм безпосередньої демократії виділяє таку форму народного волевиявлення, як референ-

[32] Там само.

[33] Draft opinion on the compatibility of the existing legislation in Montenegro concerning the organization of referendums with applicable international standards. — P. 5. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2005)041-e [10 липня 2014].

[34] Там само, p. 5–6.

[35] Там само.

[36] Там само.

[37] Там само.

дум[38]. У ст. 73 Конституції України закріплено положення про те, що «виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України»[39]. У ст. 2 Конституції України зафіксовано положення щодо цілісності та недоторканності території України. Це говорить про те, що виступати з ініціативою про зміни території та державних кордонів може тільки народ України, «громадяни України всіх національностей». У п. 5 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої ст. 5, ст. 69, частини другої ст. 72, ст. 74, частини другої ст. 94, частини першої ст. 156 Конституції України (справа про прийняття Конституції та законів України на референдумі) від 16 квітня 2008 р.[40] записано: «Референдум може бути проведений на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області (ч. 2 ст. 72 Конституції України)». Ці висновки Конституційного Суду України більш широко розкривають процедуру проведення референдуму в Україні, що знаходиться в площині права.

Розглядаючи питання про межі компетенції АРК, необхідно проаналізувати положення ст. 134, 135, 137 і 138 Конституції України[41]. За логікою наведених статей, Автономна Республіка Крим є «невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання» (ст. 134), нормативно-правові акти Верховної Ради АРК не можуть суперечити Конституції України, приймаються відповідно та на виконання Конституції України та її законів (ч. 2 ст. 135).

Стаття 137 містить норми про межі нормативного регулювання АРК[42], а ст. 138 чітко називає сфери такого відання. У п. 2 ст. 138 закріплено положення про те, що до відання АРК належить організація та проведення місцевих референдумів[43].

Такі положення закріплені у п. 7 ч. 1 ст. 18 («Повноваження Автономної Республіки Крим») Конституції АРК. Тут міститься положення про те, що до відання Автономної Республіки Крим віднесено «призначення і проведення республіканських (місцевих) референдумів з питань, віднесених до відання Автономної Республіки Крим».

---

[38] Конституция Украины. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 [15 липня 2014].

[39] Конституция Украины. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page2 [15 липня 2014].

[40] Справа № 1–2/2008. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v006p710–08 [15 липня 2014].

[41] Конституция Украины. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page3 [15 липня 2014].

[42] Там само.

[43] Там само.

У ст. 42 Конституції АРК дається більш широке поняття правових основ місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим:

«1. Місцеве самоврядування в Автономній Республіці Крим здійснюється згідно з Конституцією України і законами України.

2. Відповідно до Конституції України законами України Автономній Республіці Крим можуть делегуватися повноваження щодо забезпечення збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку Автономної Республіки Крим, реалізації програм соціально-економічного, культурного та іншого розвитку автономної республіки»[44].

Органам місцевого самоврядування АРК можуть делегуватися окремі повноваження з передачею фінансів і майна для забезпечення виконання зазначених повноважень (ст. 44 Конституції АРК), але до цієї сфери не належать питання, пов'язані з виходом зі складу України.

Виходячи з наведених вище положень і спираючись на зміст ст. 5 (Захист кордонів територій, у яких здійснюється місцеве самоврядування) Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р.[45], необхідно констатувати, що влада АРК могла ініціювати проведення референдуму виключно з питань зміни внутрішніх кордонів територіальних одиниць в АРК, тобто переглянути кордони районів, міст, міських районів в АРК. Але в їхню компетенцію не входила самостійна, самовільна ініціація процедури проведення референдуму, що зачіпає питання всеукраїнського масштабу.

Такі доводи містять п. 7 і 14 Висновків Венеціанської комісії[46].

Незважаючи на те, що питання створення нової держави, на думку більшості представників доктрини міжнародного права, тривалий час вважалося питанням факту, а не права, поява нового суверенного утворення обумовлена цілою низкою послідовних, юридично мотивованих дій. Перший етап – це внутрішньодержавна легітимація, тобто проходження всіх передбачених конституцією держави процедур. Навіть якщо виходити з того, що мінімально необхідні атрибути державності — територія, населення, влада — є у політико-правового утворення, то їх недостатньо для легітимного входження в число суверенних суб'єктів міжнародного права. Крім конституційної процедури виходу, аналізу підлягають такі критерії[47]:

---

[44] Конституция Автономной Республики Крым 1998 г. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://referendum2014.ru/legal-base/ [15 липня 2014].

[45] Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. — [Електроннийй ресурс]. — Режим доступу: http://conventions.coe.int/Treaty/rus/treaties/html/122.htm [15 липня 2014].

[46] Висновок Венеціанської комісії про кримський референдум. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.zakonoproekt.org.ua/vysnovok-venetsiansjkoji-komisiji-pro-krymsjkyj-referendum-povnyj-ukrajinsjkyj-tekst-venetsiya-21-bereznya-2014-r.aspx [15 липня 2014].

[47] Вчені дискутують стосовно мінімального переліку критеріїв державності, який є необхідним для легітимації нової держави. Див. роботы: Grant T. D. Defining Statehood: The Montevideo Convention and its Discontens // Columbia Journal of Transnational Law, 1999, 37 (2), p. 403–457.

1) відповідність волі всього «народу, який визначається» (у ситуації з АРК, це багатонаціональний народ — українці, росіяни, кримські татари, білоруси, молдавани, вірмени, греки, поляки, корейці, узбеки, євреї, марійці, мордва, чуваші, караїми та інші етноси, що населяють територію Криму);
2) зовнішня законність утворення (з урахуванням таких критеріїв, як демократія і політика щодо меншин);
3) органічні зв'язки (загальні історичні, культурні, релігійні або етнічні);
4) заборона агресії і придбання території силою.

Цим мінімально необхідним критеріям процес «виходу» Криму зі складу України не відповідає. Пам'ятаючи про те, що АРК не є суб'єктом міжнародного права, зауважимо, що дії держави (Росії), що допомагає відділенню цієї частини території від материнської держави (України), справді суперечать загальновизнаним нормам міжнародного права, які закріплені у Статуті ООН, Статуті Ради Європи, Заключному акті НБСЄ 1975 р., Угоді про створення Співдружності Незалежних Держав 1991 р., а саме — принципам суверенної рівності держав, територіальної цілісності держав, недоторканності й непорушності державних кордонів, заборони погрози силою або її застосування, невтручання у внутрішні справи.

Саме такі висновки опублікував Конституційний Суд України в Рішенні у справі про відповідність Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) 14 березня 2014 р.[48]

Держави-члени Ради Європи неодноразово заявляли про свою прихильність принципу територіальної цілісності держав. Звідси, оцінюючи легітимність проведення референдуму в Криму, Венеціанська комісія закономірно вказала, що у випадку, коли «Конституція України не дозволяє референдуму про відділення, це жодним чином не суперечить європейським конституційним стандартам», що «для конституцій держав-членів Ради Європи радше типовою є неприпустимість відділення»[49].

Crawford J. The Creation of States in International Law. — Oxford: Clarendon Press, 1979. p. 47, 118, 105–106, 227.

[48] Дело № 1–13/2014. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710–14%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%BE%20%E2%84%96%201–13/2014 от 6.07.2014 [15 липня 2014].

[49] П. 17. Висновок Венеціанської комісії про кримський референдум. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.zakonoproekt.org.ua/vysnovok-venetsiansjkoji-komisiji-pro-krymsjkyj-referendum-povnyj-ukrajinsjkyj-tekst-venetsiya-21-bereznya-2014-r.aspx [15 липня 2014].

До таких висновків дійшла Генеральна Асамблея ООН у своїй резолюції «Щодо територіальної цілісності України» від 27 березня 2014 р.[50] Звідси і закономірний висновок високого міждержавного органу про те, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі 16 березня 2014 р. не був санкціонований Україною, не має законної сили, не може бути основою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або м. Севастополя.

У тих, хто шукає в нашій роботі об'єктивну оцінку ситуації в Криму, може виникнути ширше питання: чи є у міжнародному праві підстави, які дозволяють ініціювати питання про сецесію, у принципі? Домінантною позицією у цьому питанні є така: «не існує іншої міжнародно-правової норми про відділення, окрім двох досить специфічних випадків: (1) «класичної» деколонізації... і (2) відновлення (повернення) державної території, яка стала предметом несправедливої воєнної окупації»[51]. Крим не є колонією і не міг претендувати на відновлення (повернення) території, яка стала предметом окупації. Якщо ж говорити про народи, які найбільше постраждали від режиму, легітимізованого комуністичною партією часів СРСР, то найбільшого захисту вимагають кримські татари. Адже саме вони виявилися найбільш незахищеними у зв'язку з тим, що підтримують легітимну українську владу і відмовляються співпрацювати з окупаційною російською владою.

Якщо підійти до питання з практичного погляду, то необхідно зрозуміти: як мала виглядати легітимна процедура виходу зі складу материнського держави? Послідовні дії мали б виглядати так:

1. Розгляд питання про відділення Криму на рівні материнської держави (Україна) та проведення загальнодержавного референдуму (в Україні). Такий варіант затверджений у Конституції України. Якщо реалізувати такий варіант виявилося б неможливим, то слід було б продовжити переговори з владою Києва про можливість проведення референдуму кримчанами.
2. Заява про незалежність (Крим) у разі, якби референдум носив схвальний характер.
3. Проведення референдуму про можливість входження до складу іншої держави (Крим).
4. Вирішення питання про приєднання до іншої держави (Росія).

На практиці все виглядало зовсім інакше. У п. 1 Постанови про референдум, Верховна Рада АРК ухвалила: «Увійти до складу Російської Федерації як

---

[50] Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 27 марта 2014 г. «Территориальная целостность Украины». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/19/PDF/N1345519.pdf?OpenElement [1 липня 2014].

[51] Відповідні дискусії у подробицях див. найчастіше цітуєму роботу: Buchanan Allen. Justice, Legitimacy, and Self-Determination Moral Foundations for International Law. — Oxford, New York: Oxford University Press, 2004. — P. 333.

суб'єкта Російської Федерації». Таким чином, спочатку було визначено результат народного голосування; населенню було відмовлено у праві прозоро, демократично і безпечно висловлювати власний погляд на це питання. У такій поведінці влади АРК спостерігається не тільки відсутність юридичної логіки, але й відсутність будь-якої логіки. Незаперечним є фактор психологічного тиску на населення АРК, яке брало участь у голосуванні. Підтвердженням цього є аналітичні оцінки експертів, які були розміщені у засобах масової інформації. Так, за повідомленням Forbes, на сайті президентської Ради з розвитку громадянського суспільства і прав людини була розміщена доповідь, згідно з якою явка під час референдуму в Криму не перевищувала 30%, з яких тільки половина (тобто 15%) проголосувала за приєднання до Росії[52]. За оцінками екс-глави Меджлісу М. Джемілєва, 99% кримських татар не голосували на референдумі в АРК і «загальна явка населення по Криму, а тим більше у районах, де живе багато кримських татар, не може становити 70%»[53].

Чи можна вважати, що Крим намагався відновити (повернути) державну територію, яка стала предметом несправедливої воєнної окупації? Зрозуміло, ні. Відносини Криму спочатку будувалися на договірній основі. Так, у більш ранній Конституції Республіки Крим 1992 г.[54], у ст. 9 (Розділ 3 «Відносини Республіки Крим з Україною») було зафіксовано положення про те, що «Республіка Крим входить у державу Україна і визначає з нею свої відносини на основі договору і угод».

У цьому контексті позиція Російської Федерації, яка намагається представити організацію референдуму у Криму легітимною, позбавлена юридичної логіки. Навіть якщо припустити, що Конституція України дозволяла б проведення плебісциту з територіальних питань на підставі права народів на самовизначення, факт присутності на території Автономної Республіки Крим іноземних військ позбавляє таке голосування свободи волевиявлення.

Під час аналізу процедури організації плебісциту в Криму не складно помітити, що не виконувалися практично жодні відомі міжнародному праву вимоги:

- органи влади повинні надавати об'єктивну інформацію;
- засоби масової інформації повинні бути нейтральними, зокрема, у висвітленні новин;
- органи влади не повинні впливати на результат голосування надмірними, односторонніми кампаніями;

---

[52] Forbes посчитал, сколько крымчан поддержало присоединение к России. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://russian.rt.com/inotv/2014–05–06/Forbes-poschital-skolko-krimchan-podderzhalo [1 липня 2014].

[53] Явка на «референдуме» в Крыму составляла от 30% до 50% — Джемилев. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://news.liga.net/news/politics/1002466-yavka_na_referendume_v_krymu_sostavlyala_ot_30_do_50_dzhemilev.htm [1 липня 2014].

[54] Конституция Республики Крым 1992 г. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/krym/show/rb076a002–92 [6.07.2014].

- має бути обмежено використання органами влади коштів публічних бюджетів для цілей кампанії[55].

«Період становлення референдуму» у Криму зайняв замість мінімального одного місяця (або бажаних 3 місяців) всього 18 днів. І навіть якщо взяти до уваги той факт, що відповідно до Розділу VI «Агітація референдуму» Тимчасового положення про республіканський (місцевий) референдум в Автономній Республіці Крим, громадянам України, зареєстрованим в АРК, було надано «право вільно і всебічно обговорювати питання референдуму, офіційні інформаційні матеріали референдуму, можливі наслідки референдуму, вести агітацію за або проти питання референдуму»[56], часу для «становлення референдуму» було недостатньо. За 18 днів неможливо сформувати у суспільстві та у свідомості громадян позитивне або негативне ставлення до суті питання.

Чітке, однозначне запитання, що виноситься на народне голосування, мало б бути сформульовано таким чином: «Ви за самостійність АР Крим у складі України на основі договорів і угод? (так чи ні)». Саме так планувала спочатку сформулювати питання Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Таке формулювання дозволило б розглядати плебісцит легітимною демократичною процедурою. Ратифікаційні плебісцити, що узаконюють анексію, не можуть розглядатися такими. На підставі ж Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 6 березня 2014 р. учасникам плебісциту були запропоновані інші питання:

«1) Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації?»

«2) Ви за відновлення Конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?»[57]

Сформульовані питання не відповідають критерію нейтральності[58]. Фактично, учасникам голосування пропонувалися для обдумування три умовиводи: 1) можливість входження Криму до складу Росії; 2) можливість більшої автономізації Криму; 3) можливість збереження Криму в складі України.

Питання для референдуму в Криму не рівнозначні й за своїми міжнародно-правовими наслідками. Вони безпосередньо вказують на фактор причетності до проведення народного голосування іноземної держави. Ще більшою

---

[55] См.: п. 12, Висновок Венеціанської комісії про кримський референдум. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.zakonoproekt.org.ua/vysnovok-venetsiansjkoji-komisiji-pro-krymsjkyj-referendum-povnyj-ukrajinsjkyj-tekst-venetsiya-21-bereznya-2014-r.aspx [15 липня 2014].

[56] Временное положение о республиканском (местном) референдуме в Автономной Республике Крым. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://crimea.gov.ru/app/2983 [15 липня 2014].

[57] Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым «О проведении общекрымского референдума» от 6 марта 2014 г. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rada.crimea.ua/act/11689 [15 липня 2014].

[58] До такого висновку дійшла в п. 23 й Венеціанська комісія.

мірою про відсутність критеріїв об'єктивності, прозорості, послідовності, неупередженості в організації процедури голосування, так само як і про активну роль Російської Федерації у проведенні народного голосування, свідчить п. 9 Положення про референдум. Тут фактично викладена програма подальших дій влади АРК, яка запланувала «звернутися до Президента Російської Федерації Путіна В.В. і до Федеральних Зборів Державної Думи Російської Федерації про початок процедури входження до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації»[59].

Події навколо референдуму розвивалися настільки стрімко, що вже 20 березня 2014 р. у засобах масової інформації було опубліковано Проект Федерального конституційного закону Російської Федерації «Про прийняття у Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів – Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя». У цьому документі[60] на підставі Конституції РФ і з посиланням на ст. 4 Федерального конституційного закону від 17 грудня 2001 р. № 6-ФКЗ «Про порядок прийняття у Російську Федерацію і утворення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації», «Республіка Крим» оголошувалася прийнятою «у Російську Федерацію з дати підписання Договору між Російською Федерацією і Республікою Крим про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів».

Таким чином, можна дійти висновку, що проведення референдуму в АР Крим 16 березня 2014 р. не відповідало ні нормам національного права України, ні нормам міжнародного права. Однозначний висновок говорить про те, що вказаний референдум є юридично нікчемним і не тягне за собою жодних правових наслідків.

---

[59] Постановление Верховной Рады Автономной Республики Крым «О проведении общекрымского референдума» от 6 марта 2014 г. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.rada.crimea.ua/act/11689 [15 липня 2014].

[60] Полный текст проекта закона о присоединении Крыма и Севастополя к России. 20 марта 2014, 16:08. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lb.ua/news/2014/03/20/260158_polniy_tekst_proekta_zakona.html

3.2.2. Порівняльна характеристика випадків Косово та Криму: міжнародно-правовий аналіз

У лютому — березні 2014 р. Російська Федерація провела спецоперацію з анексії Кримського півострова. Для цього був використаний механізм маріонеткового уряду. У дні, коли в Києві відбувалася зміна влади (третя декада лютого), у Сімферополі владу за допомогою російських військ захопили кримські політики С. Аксьонов, В. Константинов, О. Чалий.

Без будь-яких «антикримських» дій з боку української влади 06.03.2014 р. Верховна Рада АРК на своєму засіданні проголосувала за приєднання регіону до складу Росії та звернулася до російського президента і парламенту з проханням розпочати процедуру надання Кримові статусу суб'єкта РФ. Крім того, кримський парламент ухвалив рішення про проведення 16.03.2014 р. референдуму про статус Криму та затвердив питання, винесені на нього:

«Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації?

Ви за відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?».

Отже, з самого початку заперечувалась можливість збереження *status quo*, тим самим ігнорувались права тієї частини населення АРК, яка дотримувалась саме такого погляду. Процедура встановлення результатів голосування також була спірна. Пункт 3 відповідної постанови прописував, що питання, яке дістане більшість голосів, вважається таким, що виражає пряме волевиявлення населення Криму. Отже, незалежно від кількості громадян, які візьмуть участь у референдумі, він матиме низку наслідків, що не відповідає основним принципам проведення референдумів.

Аналогічне рішення щодо входження до складу Росії на правах окремого суб'єкта федерації ухвалила Севастопольська міська рада. Остання також вирішила долучитися до участі в кримському референдумі 16 березня. До питань кримського референдуму севастопольцям додано таке:

«Місту Севастополю ввійти до складу Російської Федерації як суб'єктові Російської Федерації?».

11 березня Верховна Рада АРК та Севастопольська міська рада на своїх сесіях ухвалили Декларацію незалежності Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: за документ нібито проголосували 78 з 81 депутата кримського парламенту[1]. Слід сказати, що вищезазначені рішення щодо референдуму

[1] Парламент Криму ухвалив Декларацію про незалежність. *Сайт ВВС Україна.* <http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/03/140311_crimea_rada_decisions_sx.shtml> (2014, червень, 5).

Задорожній Олександр Вікторович — завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, проф., к.ю.н.

були ухвалені не без іноземного впливу. І хоча Російська Федерація послідовно заперечувала наявність власних військ у Криму, цей факт усе ж вона в подальшому визнала. Зокрема, В. Путін 17 квітня зазначив, що хоча російські військовослужбовці перебували на півострові під час проведення референдуму, вони «діяли коректно», а «по-іншому провести референдум відкрито і гідно було неможливо».

16 березня поспіхом організований «референдум» про статус Криму відбувся. Зважаючи на те, що світова спільнота не визнала референдум, на ньому практично не були присутні іноземні спостерігачі. Самопроголошена кримська влада заявила про те, що участь у волевиявленні взяли 81,4 % громадян, що мали таке право. За їхніми ж даними, за приєднання до Росії в Криму проголосувало 96,77 % учасників голосування, у Севастополі — 95,6 %[2]. Російський президент і парламент ухвалили рішення про прийняття Кримського півострова до складу РФ[3]. Пізніше на сайті Ради при Президентові РФ з розвитку громадянського суспільства і прав людини оприлюднений огляд проблем жителів Криму, в якому говориться, що за приєднання до РФ проголосували 50–60 % кримчан при явці 30–50 %. При цьому голосували не стільки за приєднання до Росії, скільки за припинення «корупційного безладу та злодійського засилля донецьких ставлеників»[4]. За даними одного з лідерів кримськотатарського народу М. Джемілєва, у референдумі взяли участь не 82 % жителів Криму, як заявила російська влада, а всього 32,4 %[5].

Протягом березня відбулось понад 10 засідань Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй, присвячених подіям у Криму. РБ ООН внаслідок використання Росією права вето так і не змогла ухвалити жодного рішення. Зокрема, 15 березня РФ заблокувала ухвалення проекту резолюції, що засуджувала запланований на 16 березня «референдум» у Криму про відокремлення від України. З 15 членів Ради Безпеки 13 проголосували за резолюцію (постійні члени США, Велика Британія та Франція, а також усі 10 непостійних членів — Аргентина, Австралія, Чад, Чилі, Йорданія, Литва, Люксембург, Нігерія, Пів-

---

[2] Явка в Севастополе на референдуме составила 89,5%, в Автономной Республике Крым — 81,36%. *Крым-Информ.* <http://www.c-inform.info/news/id/766> (2014, червень, 5).

[3] UNSC Discusses Human Rights Violations And Freedom Of Press In Crimea. *Cihan News Agency.* <http://en.cihan.com.tr/news/UNSC-discusses-human-rights-violations-and-freedom-of-press-in-Crimea_0312-CHMTM5MDMxMi80;jsessionid=B5ypJUb1sKOYIQ082tqzVtQX> (2014, червень, 5).

[4] Совет по правам человека при Путине: явка и результаты референдума в Крыму сильно завышены. *Интернет-издание «Левый берег».* <http://lb.ua/news/2014/05/01/265049_sovet_pravam_cheloveka_putine.html> (2014, червень, 5).

[5] UNSC Discusses Human Rights Violations And Freedom Of Press In Crimea. *Cihan News Agency.* <http://en.cihan.com.tr/news/UNSC-discusses-human-rights-violations-and-freedom-of-press-in-Crimea_0312-CHMTM5MDMxMi80;jsessionid=B5ypJUb1sKOYIQ082tqzVtQX> (2014, червень, 5).

денна Корея та Руанда), Китай утримався, Росія була єдина, хто проголосував проти. Отож резолюція не ухвалена[6].

Натомість, 27 березня 2014 р. на спеціальному засіданні 68-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН відкритим голосуванням країн — членів ООН (100 з яких висловилися за, 11 — проти, а 58 — утримались) була ухвалена Резолюція про підтримку територіальної цілісності України. Референдум та всі подальші дії «уряду» Криму та РФ були визнані такими, що не мають юридичної сили[7].

12 березня лідери «Великої сімки» (Канади, Франції, Німеччини, Італії, Японії, Великої Британії, Сполучених Штатів Америки), а також президент Європейської ради і президент Європейської комісії видали заяву, в якій закликали Російську Федерацію припинити всі зусилля щодо зміни статусу Криму, що суперечить українському законодавству та порушує міжнародне право[8].

Знаковою стала і прийнята Парламентською асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ) 9 квітня 2014 р. Резолюція щодо подій в Україні. Асамблея рішуче засудила проведення неконституційного референдуму, дозвіл Ради Федерації Росії на застосування військової сили в Україні, російську військову агресію і подальшу анексію Криму, визнавши ці дії явними порушеннями міжнародного права, зокрема Статуту Організації Об'єднаних Націй, Гельсінкського акта та Статуту ОБСЄ й основних принципів Ради Європи[9]. Парламентська асамблея Ради Європи в своїй резолюції також підкреслила, що «ні сепаратизм, ні ідея входження до складу Російської Федерації не були поширені й не мали широкої підтримки в політичному порядку денному серед населення Криму до російської військової інтервенції; Асамблея вважає, що прагнення до відокремлення та інтеграції до складу Росії, були спровоковані й підбурюються владою Росії під прикриттям військової інтервенції».

Отже, всі відповідні міжнародні інституції не визнали так званий «референдум» у Криму з огляду на те, що він порушує законодавство України та міжнародне право, і засудили дії РФ щодо анексії Криму. Однак Російська Федерація наразі не відмовилась від окупації півострова і вважає Крим частиною своєї території, поширюючи на півострів власне законодавство та порядки. Так, російська влада остаточно перевела півострів на рубль, з 1 червня гривня ста-

---

[6] Росія наклала вето на резолюцію Ради Безпеки ООН про засудження «референдуму» в Криму. *Радіо «Свобода»*. <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25298182.html> (2014, червень, 5).

[7] General Assembly Adopts Resolution Calling Upon States Not To Recognize Changes In Status Of Crimea Region. *United Nations.* <http://www.un.org/News/Press/docs/2014/ga11493.doc.htm> (2014, червень, 5).

[8] G7 warns Russia on 'annexing' Crimea. *BBC News.* <http://www.bbc.com/news/world-europe-26547138> (2014, червень, 5).

[9] The illegal annexation of Crimea has no legal effect and is not recognised by the Council of Europe. *Council of Europe official site.* <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4975&lang=2&cat=8> (2014, червень, 5).

ла в Криму іноземною валютою[10]. Змін зазнало і громадське життя Криму. Так, кримським татарам навіть завадили відзначити Сюргюн, річницю депортації, що повинен був проходити 18 травня 2014 року в Криму.

Лідер кримських татар, голова Меджлісу кримськотатарського народу з 1991 по 2013 роки Мустафа Джемілєв, якому на початку червня була вручена почесна «Премія Солідарності», заявив про те, що в складі Росії перспектив для кримських татар він не бачить[11].

Водночас, виправдовуючи власні дії щодо окупації Криму, Російська Федерація неодноразово посилалася на приклад Косова. Прецедент Косова згадували як самопроголошена кримська влада, так і МЗС Російської Федерації для обґрунтування законності проведення кримського референдуму. Згадав про Косово у своїй промові перед підписанням договору про приєднання Криму до РФ 18 березня і В. Путін[12].

Такі аргументи видаються непослідовними з огляду на офіційну позицію РФ щодо проголошення незалежності Косова та невизнання Росією цієї держави. Зокрема, МЗС Російської Федерації у своїй заяві зазначало, що односторонні дії з проголошення незалежності Косова порушили «суверенітет Республіки Сербія, Статут ООН, резолюцію 1244 РБ ООН, принципи Гельсінського заключного акта, косовські конституційні рамки, домовленості на високому рівні Контактної групи». Заявлено про те, що «Росія цілком підтримує реакцію керівництва Сербії на події в Косові, його справедливі вимоги відновити територіальну цілісність країни». МЗС Росії наголошувало на негативних наслідках, які може мати сепаратизм для «світового порядку і міжнародної стабільності, авторитету рішень Ради Безпеки ООН»[13]. А В. Путін на неформальному саміті СНД наголосив, що «прецедент Косова — це страшний прецедент, який, по суті справи, зламує всю систему міжнародних відносин, що склалася навіть не за десятиліття, а за століття»[14]. З огляду на таку позицію Росії, можливість обґрунтовувати анексію Криму прикладом Косова сумнівна. Ба більше, слід підкреслити і той факт, що Україна не визнала незалежності Косова, і така позиція незмінна. Зокрема, однією з останніх заяв можна вважати Коментар МЗС України від 26 червня 2013 року щодо зміни порядку в'їзду громадян України до Косова, в якому ще раз підтверджувалося, що «Україна не ви-

[10] Крим повністю перейшов на російський рубль. *Gazeta.ua.* < http://gazeta.ua/articles/ukraine-newspaper/_krim-povnistyu-perejshov-na-rosijskij-rubl/561625> (2014, червень, 5).

[11] Мустафа Джемілєв: у складі Росії перспектив для кримських татар ми не бачим. *Голос Америки.*< http://ukrainian.voanews.com/content/perspectives-for-tatars-as-part-of-russia/1929400.html> (2014, червень, 5).

[12] Владимир Путин: «Почему в Косово можно, а Крыму — нельзя?». *Известия.* < http://izvestia.ru/news/567703> (2014, червень, 5).

[13] Заявление МИД России по Косово. *МИД РФ. Официальный сайт.* <http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/69E1940601A4968BC32573F20053D7F7> (2014, червень, 5).

[14] Путин: независимость Косово повлечет непредсказуемые последствия. *РИА Новости.* < http://ria.ru/politics/20080222/99907461.html> (2014, червень, 5).

знає незалежність Косова та не має з цим регіоном дипломатичних відносин»[15]. Важливо й те, що попри власні посилання на прецедент Косова, Російська Федерація не змінює своєї позиції щодо нього. Зокрема, після вищезгаданих подій в Криму посольство РФ в Сербії поширило заяву, в якій зазначило, що Росія не змінює своєї думки щодо невизнання Косова[16].

Окремо слід зазначити, що частина західних юристів-міжнародників досить негативно ставилась до визнання Косова. Своєрідним узагальненням можна вважати твердження Юре Відмара про те, що навіть консультативний висновок Міжнародного суду ООН не дає достатніх підстав для того, щоб визначити, чи Косово — це держава[17]. Водночас навіть найбільші скептики щодо визнання Косова одностайні в тому, що будь-який висновок щодо законності, правомірності чи легітимності прецеденту Косова аж ніяк не виправдовує російської анексії Криму. Ба більше, в науці існує думка про те, що так само, як Росія використовує спірний прецедентний характер Косова, в майбутньому прецедент Криму може бути використаний проти неї самої. На думку урядів США і деяких держав ЄС[18], ситуація в Косові унікальна й визнання його незалежності не повинно бути прецедентним для інших самопроголошених утворень. Так, А. Меркель на Парламентській асамблеї Ради Європи зазначила: «Ми вважаємо, що на основі Косова не може бути жодної паралелі щодо інших регіонів»[19]. Як обґрунтування унікальності Косова держсекретар США К. Райс назвала комбінацію таких факторів: загальний контекст розпаду Югославії, етнічні чистки та злочини щодо цивільного населення Косова і тривалий період перебування краю під керуванням адміністрації ООН. І якщо західні держави стосовно Косова послідовно заявляли про винятковість ситуації та прагматичне обґрунтування власної поведінки стосовно нього, що дозволило їм досить гнучко пояснювати зміни у своїх підходах, то постійне посилання Російської Федерації на міжнародно-правові норми щодо ситуації з Кримом можуть не залишити Росії шляхів для іншого тлумачення цього випадку в майбутньому[20].

---

[15] Щодо зміни порядку в'їзду громадян України до Косова. *МЗС України.* <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/335-shhodo-zmini-poryadku-vjizdu-gromadyan-ukrajini-do-kosovo> (2014, червень, 5).

[16] Russia Stance on Kosovo Unchanged Despite Crimea. *Balkaninsight.* <http://www.balkaninsight.com/en/article/russia-keeps-its-stance-on-kosovo> (2014, червень, 5)

[17] Jure Vidmar The Kosovo Opinion and General International Law: How Far-reaching and Controversial is the ICJ's Reasoning?. *The Hague Justice Portal.* <http://www.haguejusticeportal.net/Docs/Commentaries%20PDF/Vidmar_Kosovo_Note_EN.pdf> (2014, червень, 5).

[18] Kosovo, Ue: «Decidono gli Stati» D'Alema: «L'Italia lo riconoscer?». *La Reppublica.* <http://www.repubblica.it/2008/02/sezioni/esteri/kosovo-indipendenza/kosovo-diplomazia/kosovo-diplomazia.html> (2014, червень, 5).

[19] Angela Merkel: Kosovo, a sui generis case. *New Kosova Report.* <http://newkosovareport.com/20080416883/Politics/angela-merkel-kosovo-a-sui-generis-case.html> (2014, червень, 5).

[20] Larison Daniel. Kosovo, Crimea, and Precedents. *The American Conservative.* <http://www.theamericanconservative.com/larison/kosovo-crimea-and-precedents/> (2014, червень, 5).

Водночас, на нашу думку, найприйнятніша та найобґрунтованіша думка — що приклади Косова та Криму докорінно різні за своєю природою. А намагання Російської Федерації провести паралелі між проголошенням незалежності Косова та «самовизначенням» у Криму змушує звернутись до виділення відмінних аспектів двох випадків.

Передусім албанців Косова (косоварів), на відміну від росіян у Криму, сербська влада піддавала національному гнітові. Після того, як ненасильницький опір сербським пригніченням з 1990 р. не дав результатів, як і військовий спротив у 1997–1999 р., НАТО розпочало 78-денну операцію проти Югославії, спрямовану на зупинення війни в Косові. У 1999 р., після резолюції Ради Безпеки, Організація Об'єднаних Націй через Місію ООН (МООНК) почала керувати провінцією[21]. Водночас серби, які продовжують жити на території Косова у певних анклавах, не зазнають переслідувань. 14–15 лютого 2012 р. вони вирішили ще раз підтвердити своє непідпорядкування центральній владі, провівши консультативний референдум. Перед сербами ставилось питання: «Чи визнаєте ви інституції так званої Республіки Косово?», на яке більшість опитаних дали негативну відповідь. Показово, що крім передбачуваного невизнання законності цього референдуму з боку Косова та західних держав, було і його засудження з боку Сербії, яка вважала його необґрунтованим і деструктивним[22]. Цей факт підтверджує, що серби на території Косова не зазнають переслідувань і гонінь, що гарантують і присутні іноземні миротворчі групи[23]. Ситуація ж з українцями та кримськими татарами в Криму діаметрально протилежна. Ба більше, якщо факти переслідувань та утисків щодо них на анексованому півострові доведені та встановлені, то декларовані гоніння проти росіян, які стали приводом для анексії Росії, не дістали жодних доказів. Висловлювання російських високопосадовців, що проводять паралелі між Косовом і Кримом, говорячи про якесь «насильство» щодо кримчан з боку української влади, спекулятивні й не ґрунтуються на жодній фактичній обставині. Достатньо чітко з цього приводу висловилась ПАРЄ у своїй резолюції з «кримського питання». На думку асамблеї, жоден з російських аргументів на виправдання своїх дій не ґрунтується на фактах і доказах. Не було ані встановлення ультраправими контролю над центральним урядом у Києві, ані безпосередньої загрози для прав російської етнічної меншини в країні, зокрема в Криму[24].

---

[21] Kosovo: The world's newest state. *The Economist.* <http://www.economist.com/node/10727947> (2014, червень, 5).

[22] Northern Serbs Vote 'No' to Kosovo. *Balkan Insight.* <http://www.balkaninsight.com/en/article/99–74-kosovo-serbs-say-no-to-pristina> (2014, червень, 5).

[23] 42. Sterio, Milena. The Case of Kosovo: Self-Determination, Secession, and Statehood Under International Law. *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law).* <http://www.jstor.org/stable/10.5305/procannmeetasil.104.0361> (2014, червень, 5).

[24] The illegal annexation of Crimea has no legal effect and is not recognised by the Council of Europe. *Council of Europe official site.* <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/News/News-View-EN.asp?newsid=4975&lang=2&cat=8> (2014, червень, 5).

Показова також заява помічника Генерального секретаря ООН з прав людини Івана Шимоновича про те, що в Україні не зафіксовано такого порушення прав людини, яке б вимагало збройного втручання іншої країни для їх захисту. Навіть більш, він відзначав, що в Криму останнім часом проводились незаконні арешти, переслідування. На півострові діяли банди, члени яких «вихідці не з цього регіону» і «перебували там без розпізнавальних знаків»[25]. Водночас ще нелогічнішою видається спроба Російської Федерації пояснити власне втручання у справи України намаганнями перешкодити можливим майбутнім порушенням прав людини. Зокрема, міністр закордонних справ РФ С. Лавров 14.03.2014 р. заявив: «Те, що в Криму всі відзначають брак яких-небудь серйозних правопорушень, обумовлюється саме тим, що були вжиті додаткові заходи, що народні дружини самооборони були повні рішучості не допустити повторення того, що трапилося на майдані, де, до речі, продовжує залишатися наметовий табір»[26]. Тобто офіційна Москва фактично закликає ігнорувати те, що не було порушень прав людини у Криму з боку української влади, вигадуючи фантастичні сценарії, яким начебто перешкодила анексія півострова з боку самої ж РФ. Водночас Росія ігнорує порушення прав людини, які вона створила власними діями.

В цьому контексті показова заява голови комітету Державної думи РФ у справах СНД Леоніда Слуцького про те, що Російська Федерація не визнає рішення Європейського суду з прав людини, якщо він підтримає позицію України щодо анексії Криму. Він також зазначив, що якщо ЄСПЛ підтримає Україну, то таким чином вдумливі люди побачать у 47 країнах — членах Ради Європи, що суд більше не об'єктивний і неупереджений[27]. На нашу думку, такі факти свідчать про те, що спроби Російської Федерації виправдати анексію Криму захистом прав людини непослідовні та спекулятивні.

Важливо і те, що, як зазначалось, на відміну від ситуації з Кримом, справу щодо Косова розглядав Міжнародний суд ООН, який не визнав відокремлення Косова порушенням міжнародного права. 8 жовтня 2008 р. за пропозицією делегації Сербії ГА ООН звернулася до Міжнародного суду з проханням зробити консультативний висновок з цього приводу і дати відповідь на питання: «Чи відповідає одностороннє проголошення незалежності тимчасовими інститутами самоврядування Косова нормам міжнародного права?». Від-

---

[25] В Украине не зафиксировано нарушений прав человека, которые требуют военного вмешательства, — помощник Генсека ООН. *Сайт iPress.ua.* <http://ipress.ua/ru/news/v_ukrayne_ne_zafyksyrovano_narushenyy_prav_cheloveka_kotorie_trebuyut_voennogo_vmeshatelstva__pomoshchnyk_genseka_oon_54390.html> (2014, червень, 5).

[26] Лавров: Крым еще более особый случай, чем Косово. *Сайт деловой газеты «Взгляд».* <http://www.vz.ru/news/2014/3/14/677145.html> (2014, червень, 5).

[27] РФ не признает решение ЕСПЧ, поддерживающее Украину по вопросу Крыма. *Факты и комментарии.* < http://fakty.ua/182716-rf-ne-priznaet-reshenie-espch-podderzhivayucshee-ukrainu-po-voprosu-kryma> (2014, червень, 5).

повідну резолюцію Генеральної асамблеї підтримали 77 держав, 74 утрималися і 6 проголосували проти.

Суд вирішив не розглядати питання про межі права на самовизначення і про можливість права на сецесію як засіб правового захисту як такі, що виходять за рамки поставленого йому питання, і вирішив, що загальне міжнародне право не містить заборони декларацій незалежності. Суд також не побачив у декларації незалежності Косова суперечностей із відповідними спеціальними нормами міжнародного права — Резолюцією Ради Безпеки ООН № 1244 (бо вважав, що резолюція не забороняла авторам декларації її видати) і Конституційними рамками Адміністрації ООН (бо вважав, що декларацію не ухвалювали тимчасові органи самоврядування Косова)[28].

Що ж до Криму, то ані Росія, ані самопроголошена влада Криму, які неодноразово посилались на висновок МС ООН щодо Косова, не скористались можливістю звернутись до МС ООН або будь-яких інших міжнародних інституцій, що могли б в разі бажання захистити права населення Криму. Натомість, до ГА ООН звернулась Україна, після чого Генеральна Асамблея ухвалила рішення про те, що і референдум 16.03.2014 р., і подальші рішення самопроголошеної влади Криму та органів влади РФ незаконні, а півострів залишається складовою частиною України.

В контексті висновку МС ООН важливо підкреслити ще одну важливу рису. Міжнародне право нейтральне тільки щодо односторонніх за своїм характером декларацій, але не до ситуацій, за яких є вплив зовнішніх факторів. Зокрема, Міжнародний суд ООН зазначив у своєму консультативному висновку, що «незаконність, яка приписується до деяких інших випадків проголошення незалежності... випливає не з одностороннього характеру цих декларацій як таких, а з того, що вони були або були б пов'язані з незаконним застосуванням сили або іншими кричущими порушеннями норм загального міжнародного права, зокрема норм імперативного характеру (*jus cogens*)»[29].

Вищезгадана думка на сьогодні підтримується і на теоретичному, і на практичному рівні. Зокрема, західна доктрина часто підтверджує її з огляду на Резолюцію 56/83 Генеральної Асамблеї ООН «Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння». Пункт 2 статті 41 передбачає: «Жодна держава не визнає правомірним становище, що склалося в результаті серйозного порушення за змістом статті 40, і не надає допомоги чи сприяння в збереженні такого становища». Стаття 40 так роз'яснює серйозне порушення: «Цей розділ засто-

---

[28] Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo (Advisory Opinion) 2010 < http://www.icj-cij.org/docket/files/141/15987.pdf> (2014, червень, 5).

[29] Jure Vidmar. Crimea's Referendum and Secession: Why it Resembles Northern Cyprus More than Kosovo. *Blog of the European Journal of International Law.* <http://www.ejiltalk.org/crimeas-referendum-and-secession-why-it-resembles-northern-cyprus-more-than-kosovo> (2014, червень, 5).

совується до міжнародної відповідальності, яку тягне за собою серйозне порушення державою зобов'язання, що випливає з імперативної норми загального міжнародного права. Порушення такого зобов'язання серйозне, якщо воно пов'язане з грубим або систематичним невиконанням зобов'язання відповідальною державою»[30]. Отже, роблять висновок про те, міжнародне право буде розвиватися шляхом заборони визнавати держави, утворення яких буде пов'язане з порушенням імперативних норм. Тому указ президента РФ «Про визнання Криму»[31] має сумнівний характер, який не може не вплинути на статус договору про приєднання Криму до РФ. Слід підкреслити, що створення держави Косово може бути пояснене лише постконфліктним юридичним урегулюванням, встановленим Резолюцією 1244, і здійсненням права на самовизначення. Відповідно, можна зробити висновок, що будь-які аргументи щодо законності чи незаконності попереднього втручання НАТО не впливає на питання про законність створення відповідної держави. В Криму ситуація діаметрально протилежна, і визначальний фактор — лише незаконне втручання Російської Федерації[32].

Важливо і те, що міжнародна спільнота протягом багатьох років намагалась розв'язати проблеми, пов'язані з гнітом албанців на території Косова. Була введена адміністрація ООН, проведено численні раунди переговорів. Проголошення незалежності відбулось через багато років після початку цих зусиль. Натомість, строк від початку буцімто «порушення прав росіян у Криму» до «самовизначення» Криму зайняв кілька тижнів. Крім того, дату референдуму весь час переносили на раніший строк і жодного розумного обґрунтування цьому не надавали. З цього можна зробити висновок, що в ситуації з Кримом не були вичерпані можливості так званого «внутрішнього самовизначення». отже, беручи до уваги і той факт, що право на самовизначення сьогодні набуває нового тлумачення і розглядається як акт національної, культурної, економічної автономії в межах держави, а не як акт виділення з території держави чи здобуття статусу незалежної держави[33], події в Криму не можуть бути пояснені міжнародним правом.

Ще одна важлива ключова ознака випадків Косова і Криму — аспект корінних народів. Албанці Косова (на відміну від росіян в Криму), як і кримські татари, — корінний народ. У Декларації ООН про права корінних народів 2007 р. (ст. 3) зазначено, що корінні народи мають право на самовиз-

---

[30] Talmon Stefan. The Duty Not to 'Recognize as Lawful' a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without Real Substance? < http://users.ox.ac.uk/~sann2029/6.%20Talmon%2099–126.pdf> (2014, червень, 5).

[31] Подписан Указ о признании Республики Крым. *Администрация Президента РФ.* <http://kremlin.ru/acts/20596> (2014, червень, 5).

[32] Jure Vidmar. International Legal Responses to Kosovo's Declaration of Independence. *Vanderbilt Journal Of Transnational Law.* <http://www.vanderbilt.edu/jotl/manage/wp-content/uploads/Vidmar-cr_final_final1.pdf> (2014, червень, 5).

[33] Pentassuglia, G. (2002). *Minorities in International Law. An introductory study*. Council of Europe Publishing, 304.

начення. На підставі цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно економічно, соціально і культурно розвиваються. Відповідно до ст. 4 корінні народи при здійсненні самовизначення мають право на автономію або самоврядування в питаннях, що належать до їхніх внутрішніх і місцевих справ, а також шляхів і засобів фінансування їхніх автономних функцій.

Тобто вирішальною при визначенні статусу Криму мала стати думка саме кримських татар. Важливо, що Верховна Рада України ухвалила Постанову «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави». Відповідно до неї Україна, серед іншого, гарантує захист і реалізацію невіднятного права на самовизначення кримськотатарського народу в складі суверенної і незалежної Української Держави, а також заявляє про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів[34]. Водночас Російська Федерація демонструє політику подвійних стандартів. Під час процесу відділення Криму РФ проводила зустрічі з представниками кримських татар, декларувала гарантії їхньої автономії, повагу до мовних та культурних прав тощо. Фактично після окупації Криму склалася діаметрально протилежна ситуація. Зокрема, Мустафа Джемілєв зробив заяву про те, що кримські татари «за 23 роки звикли до якоїсь більшменш свободи», тепер же вони повертаються «в режим, який дуже схожий на радянський, з яким вони боролися багато років, а в деяких аспектах встановлений нині режим в Криму навіть дещо гірший за радянський». Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) оприлюднило доповідь про ситуацію у сфері прав людини в Україні, підготовлену за підсумками візитів до України помічника Генсекретаря ООН Івана Шимоновича і перших тижнів роботи Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, де зазначено, що найвразливішими громадами Криму визнано кримських татар і українців, які змушені через залякування, відсутність безпечного середовища і утиски їхніх прав і свобод залишати власні домівки[35]. У травні Джон Далгузен, директор програми *Amnesty International* в Європі та Центральній Азії, заявив про те, що «попри запевнення, зроблені де-факто владою Криму на захист прав кримських татар, від моменту анексії півострова Росією в березні цього року кримськотатарська громада стикається з усе більшим насильством та дискримінацією», а кримська влада «дозволила озброєним групам, які стоять за деякими жорстокими нападами на кримських татар, вільно діяти в Криму»[36]. Приклади

---

[34] *Постанова ВР України «Про заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави»*, 20.03.2014. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 15, ст. 58.

[35] . В ООН визнали незаконність референдуму і утиски кримських татар та українців у Криму *«Дзеркало тижня. Україна»*. < http://dt.ua/UKRAINE/v-oon-viznali-nezakonnist-referendumu-i-utiski-krimskih-tatar-ta-ukrayinciv-u-krimu-141692_.html> (2014, червень, 5).

[36] Правозахисники кажуть про ризик утисків кримських татар. *BBC.* <http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2014/05/140523_or_crimean_tatars.shtml> (2014, червень, 5).

утисків кримських татар — вимоги кримської влади звільнити частину земель, на яких вони проживають, для потреб республіки[37], а також накладення штрафів на представників кримськотатарського народу, які 3 травня вийшли на кордон автономної республіки та материкової України, щоб підтримати свого лідера Мустафу Джемілєва[38]. Отже, якщо у разі Косова група населення, яка мала потенційне право на самовизначення, в результаті відділення опинилася у виграшному становищі і справді захистила власні права, то корінний народ Криму не лише опинився в гірших умовах, його думка загалом була знехтувана при так званому «самовизначенні».

В доктрині міжнародного права також важливе значення надають мотивації дій щодо самовизначення. Якщо відповідний суб'єкт, який має право на самовизначення, спрямовує свій розвиток на утворення власної держави, його дії можуть бути правомірні. Водночас, якщо суб'єкт, користуючись зовнішньою підтримкою, бажає приєднатися до третьої держави, ситуація не відповідає засадам міжнародного права.[39] Це пов'язано зі співвідношенням між принципом самовизначення і принципом територіальної цілісності держави, які не мають ієрархічної підпорядкованості і за правильного тлумачення та застосування не суперечать один одному[40].

Отже, випадки Косова і Криму, хоч і мають низку спільних ознак, але набагато більше відмінностей. Крім того, ні Російська Федерація, ні Україна не визнали незалежності Косова, тому будь-яке посилання на цей «прецедент» необґрунтоване та недоречне. Слід згадати письмову заяву, офіційно подану Російською Федерацією у справі стосовно Косова до Міжнародного суду ООН, де зазначено, що «право на самовизначення не може тлумачитися як таке, що санкціонує або заохочує будь-які дії, які б вели до розчленування або до часткового чи повного порушення територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав»[41]. Важлива і пряма заява Президента щодо позиції України у питанні визнання незалежності Косова: «Яке б рішення не було в рамках міжнародної спільноти, переговорного процесу, Укра-

---

[37] В Криму почались утиски татар: вимагають звільнити частину земель. *iPress.ua.* <http://ipress.ua/news/v_krymu_pochalys_utysky_tatar_vymagayut_zvilnyty_chastynu_zemel_55022.html> (2014, червень, 5).

[38] Окупаційна влада Криму наклала штрафи на кримських татар — Джемілєв. *5 канал.* <www.5.ua/proekti/item/385098-okupatsiina-vlada-krymu-naklala-shtrafy-na-krymskykh-tatar-dzhemiliev> (2014, червень, 5).

[39] Schwartz, Barry. Self-Determination. The Tyranny of Freedom. *American Psychologist.* <http://www.lightforcenetwork.com/sites/default/files/Barry%20Schwartz%20-%20Self-Determination%20The%20Tyranny%20of%20Freedom.pdf> (2014, червень, 5).

[40] The ratio of the principle of self-determination and the principle of territorial integrity of the state. Athirtyeight. <http://blog.athirtyeight.com/2014/05/the-ratio-of-principle-of-self.html > (2014, червень, 5).

[41] МЗС України вручено ноту представнику РФ в Україні. *МЗС України.* <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/687-mzs-ukrajini-vrucheno-notu-predstavniku-rf-v-ukrajini> (2014, червень, 5).

їна буде підходити до вирішення питання суверенітету і незалежності Косова не як до прецеденту для інших заморожених конфліктів. Про таку позицію вже оголосили ряд країн. Ми хочемо підкреслити: модель врегулювання статусу Косово не є і не може бути прецедентом»[42]. Тому Російська Федерація не могла посилатися на прецедентний характер випадку Косова у двосторонніх відносинах з Україною. А дії РФ у Криму — це порушення норм міжнародного права, і не можуть бути виправдані заяви про так званий «захист прав людини» чи «право на самовизначення».

[42] У питанні щодо статусу Косово Україна керується національними інтересами та міжнародним правом, — Президент. *Прес-служба Президента України Віктора Ющенка*. <http://www.president.gov.ua/news/9060.html> (2014, червень, 5).

3.2.3. Характеристика «референдумів» та «опитувань», проведених на сході України та в Автономній Республіці Крим у березні — травні 2014 року

16 березня 2014 року в Автономній Республіці Крим самопроголошена влада провела так званий «Референдум про державний статус Криму та Севастополя», за результатами якого нібито 96,6 % виборців висловилися за від'єднання Криму від України і входження його до складу Російської Федерації. На основі результатів цього так званого «референдуму» 17 березня 2014 року була проголошена так звана «незалежна суверенна Республіка Крим, в якій місто Севастополь має особливий статус», а 18 березня 2014 р. у Москві був підписаний так званий «Договір про прийняття Республіки Крим в Російську Федерацію». Незаконну окупацію і анексію Криму не визнала абсолютна більшість держав світу. Генеральна Асамблея ООН та Парламентська асамблея Ради Європи великою кількістю голосів ухвалили резолюції, які засуджували факт окупації і анексії Криму Росією, тому результати так званого «референдуму 16 березня» не визнає міжнародна спільнота і для неї Крим залишається невід'ємною складовою території України[1]. 11 травня 2014 року в деяких містах Донецької та Луганської областей було проведене несистематичне неофіційне опитування громадян, які організатори охрестили «Референдумом про державний суверенітет Донецької народної республіки» та «Референдумом про державний суверенітет Луганської народної республіки». Відповідно, організатори опитування стверджують, що це були офіційні та законні референдуми, які «показали волю населення Донецької та Луганської областей до створення «незалежних республік». Згодом на основі «результатів» цих так званих «референдумів» група осіб заявила про створення так званих «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки», яке не здобуло офіційного визнання жодної держави світу. У зв'язку з тим, що так звані «референдуми» відбулися в трьох регіонах України, для юристів постає важливе питання проаналізувати їх законність і правомірність як за національним правом України, так і за міжнародним.

[1] Territorial integrity of Ukraine. Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 (A/RES/68/262) // URL: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262 (downloaded on 15.07.2014); Resolution by the Council of Europe's Parliamentary Assembly 1988 (2014) «Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions» // URL: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en (downloaded on 15.07.2014).

Кориневич Антон Олександрович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

У національному праві України закони, які регулюють питання референдуму в Україні, — це Конституція України, Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

Конституція України врегульовує питання референдуму в розділі ІІІ «Вибори. Референдум» (статті 69–74)[2]. У статті 69 Конституції України передбачено, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Стаття 70 Конституції України прописує, що право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких визнано судом недієздатними. Згідно зі статтею 72 Конституції України встановлено, що всеукраїнський референдум призначає Верховна Рада України або Президент України відповідно до їхніх повноважень, встановлених цією Конституцією. Всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Стаття 73 Конституції України встановлює, що тільки всеукраїнським референдумом розв'язуються питання про зміну території України, а відповідно до положень статті 74 Конституції України референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії.

Отже, відповідно до розділу ІІІ «Вибори. Референдум» Конституції України для того, щоб провести всеукраїнський референдум за народною ініціативою, треба зібрати підписи не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо призначення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. **При цьому, тільки всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. Ба більше, відповідно до статті 85 Конституції України Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питання про зміну території України. Отже, будь-які «місцеві референдуми» про відокремлення від України певних областей чи про підтримку актів про «державну незалежність» чи «суверенітет» певних складових частин України неконституційні і грубо порушують Основний Закон держави, бо при їх проведенні не дотримуються його основні вимоги.**

Крім того, в розділі ІІІ «Вибори. Референдум» Конституції України нема жодної згадки про місцевий референдум, отже, Конституція України питання проведення місцевого референдуму взагалі не врегульовує і залишає його для окремого спеціального закону, якого наразі немає.

Також важливо підкреслити, що, відповідно до положення пункту 6 статті 106 Конституції України, Президент України призначає всеукраїнський рефе-

[2] Конституція України // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

рендум щодо змін Конституції України і проголошує всеукраїнський референдум за народною ініціативою. На час проведення так званих «референдумів» в Автономній Республіці Крим та Донецькій і Луганській областях обов'язки Президента України виконував Голова Верховної Ради України О. Турчинов. Стаття 112 Конституції України встановлює, що Голова Верховної Ради України в період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, передбачені пунктами 2, 6–8, 10–13, 22, 24, 25, 27, 28 статті 106 Конституції України. Отже, Виконувач обов'язків Президента України — Голова Верховної Ради України не мав права призначати і оголошувати всеукраїнський референдум за народною ініціативою.

Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI[3] встановлює загальні засади та процедуру проведення всеукраїнського референдуму. Цей закон деталізує положення Конституції України щодо всеукраїнського референдуму і не містить жодної згадки про місцевий референдум.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР[4] у статті 1 визначає, що місцевий референдум — це форма ухвалення територіальною громадою рішень з питань, що належать до відання місцевого самоврядування, шляхом прямого голосування. Стаття 7 закону встановлює, що місцевий референдум — форма розв'язання територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, віднесене Конституцією України, цим та іншими законами до відання місцевого самоврядування. На місцевий референдум не можуть бути винесені питання, віднесені законом до відання органів державної влади. Рішення, ухвалені місцевим референдумом, обов'язкові для виконання на відповідній території. Порядок призначення та проведення місцевого референдуму, а також перелік питань, що розв'язуються тільки референдумом, визначаються законом про референдуми.

Отже, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлює лише загальні засади місцевого референдуму в Україні, а всі конкретні практичні питання відносить до спеціального закону про референдуми, якого натепер в Україні нема.

Законодавства про місцевий референдум в Україні нема. 3 липня 1991 року Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» № 1286 — XII[5], який втратив чинність після ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-

---

[3] Закон України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013, № 44–45, ст. 634.

[4] Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, № 24, ст. 170.

[5] Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286 — XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 33, ст. 443.

VI. Цей закон встановлював основні засади проведення всеукраїнських і місцевих референдумів. Відповідно до положення статті 4 цього закону, предметом місцевого референдуму могли бути ухвалення, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; ухвалення рішень, які визначають зміст постанов місцевих Рад народних депутатів та їх виконавчих і розпорядчих органів. Стаття 6 закону встановлювала, що на місцеві референдуми могли виноситися питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної Ради народних депутатів та її голови.

Тільки місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях могли вирішуватися питання про найменування або перейменування сільрад, селищ, міст, районів, областей; питання про об'єднання в одну однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр; питання про зміну базового рівня місцевого самоврядування у сільських районах; питання про реорганізацію або ліквідацію комунальних дошкільних навчальних закладів, а також дошкільних навчальних закладів, створених колишніми сільськогосподарськими колективними та державними господарствами. На місцеві референдуми не могли виноситись питання про скасування законних рішень вищих органів державної влади і самоврядування; питання, віднесені до відання органів суду і прокуратури; питання, пов'язані з обранням, призначенням і звільненням посадових осіб, що належать до компетенції відповідної місцевої Ради народних депутатів та її виконавчих і розпорядчих органів.

Отже, хоча Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 286 — XII, який втратив чинність, встановлював загальні засади проведення місцевих референдумів, питання зміни території України, відокремлення частини території України чи проголошення «незалежності» чи «суверенітету» певної частини території України не допускалося.

Варто зазначити, що окремі положення цей закон містив щодо республіканського і місцевого референдумів у Республіці Крим. Стаття 3–1 закону встановлювала, що предметом республіканського (Республіки Крим) референдуму може бути ухвалення, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання Республіки Крим, а предмет місцевого референдуму в Республіці Крим визначався законодавством Республіки Крим. Більше того, стаття 6–1 закону передбачала обмеження на проведення референдумів і встановлювала, що проведення референдумів з питань, що не належать до відання Республіки Крим та органів місцевого і регіонального самоврядування адміністративно-територіальних одиниць в Україні, не допускається, а результати таких референдумів визнаються такими, що не мають юридичної сили.

Отже, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286 — XII передбачав, що результати референдумів, предмет яких не належав до відання Республіки Крим, визнавалися такими, що не мали юридичної сили.

Як ми вже зазначали, Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 р. № 1286 — XII втратив чинність після ухвалення Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI й, отже, в національному законодавстві України закон, який врегульовував питання як всеукраїнського, так і місцевого референдуму, був замінений на закон, який врегульовує питання лише всеукраїнського референдуму. Закону, який би врегульовував засади проведення місцевого референдуму, натепер в Україні нема.

Отже, відповідно до положень національного законодавства України, наразі в Україні нема спеціального закону про місцевий референдум, тому проведення будь-якого місцевого референдуму незаконне й неможливе через брак відповідної правової бази. Крім того, тільки всеукраїнським референдумом розв'язуються питання про зміну території України. Ба більше, відповідно до статті 85 Конституції України Верховна Рада України призначає всеукраїнський референдум з питання про зміну території України. Отже, будь-які «місцеві референдуми» про відокремлення від України певних областей чи про підтримку актів про «державну незалежність» чи «суверенітет» певних складових частин України неконституційні і грубо порушують Основний Закон держави, бо при їх проведенні не дотримуються його основні вимоги.

Щодо неправомірності так званих «референдумів» в Автономній Республіці Крим, Донецькій і Луганській областях, варто зазначити, що їх результати, а саме проголошення «суверенітету» певних складових частин території України та анексія Криму, а також підтримка всіх цих процесів Російською Федерацією, порушують основні принципи міжнародного права, які є мірилом правомірності і законності у ньому сьогодні. Так звані «референдуми» та їх результати прямо порушують такі основні принципи міжнародного права, як територіальна цілісність держав і непорушність державних кордонів. Зокрема, Гельсінський Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. визначає, що держави повинні утримуватися від будь-яких дій проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої іншої держави[6]. Держави також повинні утримуватися від того, щоб перетворювати територію одна одної в об'єкт військової окупації. Жодна окупація або набуття території такого характеру не будуть визнаватися законними. Щодо принципу непорушності державних кордонів, то держави повинні розглядати як

[6] Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, Helsinki 1975 // URL: http://www.osce.org/mc/39501?download=true (downloaded 15.07.2014).

непорушні всі кордони один одного і мають утримуватися від будь-яких посягань на ці кордони, як і від будь-яких вимог та дій, направлених на захоплення та узурпацію частини або всієї території будь-якої держави.

Фізичні особи, які проводили так звані «референдуми» в Автономній Республіці Крим, Донецькій і Луганській областях стверджують, що підстава для проведення цих так званих «референдумів» — право народу на самовизначення, яке «ніхто не відміняв». Дійсно, принцип рівноправності та самовизначення народів, так само як і територіальна цілісність і непорушність державних кордонів, — є основним принципом міжнародного права. Цей принцип закріплений у статті 1 Статуту ООН 1945 р.[7], Декларації про принципи міжнародного права, які стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р. (Декларації про принципи міжнародного права 1970 р.)[8], статті 1 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р.[9] та Гельсінському Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. Але, що стосується так званих «референдумів», ми бачимо свідоме чи несвідоме неправильне розуміння і тлумачення цього принципу. Право народу на самовизначення не означає, що кожен народ повинен мати свою незалежну державу. Якби це було так, то тепер у світі було б не 193, а набагато більше держав. Право народу на самовизначення означає, що кожен народ може вільно визначати, без втручання ззовні, свій політичний статус і здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток. Але, відповідно до Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., цей принцип не повинен тлумачитися як такий, що санкціонує чи заохочує будь-які дії, що вели б до розчленування або до часткового або до повного порушення територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав, які дотримуються у своїх діях принципу рівноправності та самовизначення народів, і, відповідно, мають уряди, які представляють без відмінності у расі, віросповіданні або кольорі шкіри ввесь народ, що проживає на цій території. Більше того, відповідно до Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., кожна держава повинна утримуватися від будь-яких дій, направлених на повне або часткове порушення національної єдності та територіальної цілісності будь-якої іншої держави[10]. Гельсінський Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р. додає, що держави поважають рівноправ-

[7] Charter of the United Nations // URL: http://www.un.org/en/documents/charter/chapter1.shtml (downloaded on 15.07.2014).

[8] Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 October 1970 // URL: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement (downloaded on 15.07.2014).

[9] International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966 // URL: http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx (downloaded on 15.07.2014).

[10] Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 October 1970 // URL: http://

ність і право народів розпоряджатися своєю долею, діючи постійно згідно з цілями і принципами Статуту ООН і відповідними нормами міжнародного права, враховуючи ті, які стосуються територіальної цілісності держав[11].

Отже, відповідно до положень Декларації про принципи міжнародного права 1970 р. та Гельсінського Заключного акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р., принцип рівноправності та самовизначення народів не означає, що кожен народ повинен мати свою незалежну державу. Більше того, якщо держава дотримується у своїй діяльності принципу рівноправності та самовизначення народів, то розчленовувати її і порушувати її територіальну цілісність, «прикриваючись» цим принципом, не можна, адже ця держава вже надала народам право самовиражатися в своїх межах.

Окрім того, виникають великі сумніви в тому, що правом на самовизначення та суверенітет можуть користуватися так звані «народ Криму», «народ Донеччини», «народ Луганщини», як це відзначено у так званих «деклараціях про суверенітет». Таких народів не існує, є населення, яке проживає на території цих адміністративно територіальних одиниць. Натомість існують український, російський, кримськотатарський народи, які і мають право на самовизначення. Вони цим правом сповна скористалися, адже український народ самовизначився у державі Україна, російський — у Російській Федерації, кримськотатарський — в автономії у складі України. Саме тому ці народи сповна використали своє право на самовизначення, а їхні окремі представники, які проживають в Автономній Республіці Крим, Донецькій і Луганській областях права на самовизначення не мають.

Отже, так звані «референдуми» в Автономній Республіці Крим, Донецькій і Луганській областях неправомірні та незаконні як за національним законодавством України, так і за міжнародним правом. Отже, ці «опитування» нікчемні й не породжують жодного правового наслідку, а їх результати не мають юридичної сили. Будь-які спроби виправдати проведення так званих «референдумів» на основі принципу рівноправності та самовизначення народів є такими, що свідомо або несвідомо походять від неправильного тлумачення цього принципу. Саме тому ні Україна, ні ввесь цивілізований світ не визнали жоден із так званих «референдумів», проведених в Автономній Республіці Крим, Донецькій і Луганській областях, і продовжують визнавати ці адміністративно-територіальні одиниці невід'ємними частинами території України.

---

daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/348/90/IMG/NR034890.pdf?OpenElement (downloaded on 15.07.2014).

[11] Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, Helsinki 1975 // URL: http://www.osce.org/mc/39501?download=true (downloaded on 15.07.2014).

3.2.4. Крим: чи застосовується міжнародне право військової окупації до анексованої території?

Наприкінці лютого 2014 року почалася блискавична операція Російської Федерації з військової окупації частини території України — Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, апогеєм якої стало проголошення останньої частиною Росії, що відбулося вже 18 березня 2014 року. Ці дії, вчинені на очевидне порушення численних зобов'язань Російської Федерації, взятих нею на універсальному, регіональному та локальному рівнях, стали на європейському континенті першим з часів Другої світової війни прикладом спроби анексії іноземної території.

Метою цього підрозділу є визначення застосовності права військової окупації на Кримському півострові — території України, протиправно анексованої Російською Федерацією, тобто всупереч міжнародному праву проголошеному останньою своєю власною територією.

Дії Російської Федерації, спрямовані на анексію частини території України, та їхня міжнародно-правова оцінка

Неправомірність дій Російської Федерації, спрямованих на захоплення та приєднання Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, детально обґрунтована у інших розділах цієї колективної монографії. Ми ж спробуємо стисло відновити ланцюг подій довкола Кримського півострова виключно для цілей застосовності права військової окупації.

Після захоплення російськими військовослужбовцями ключових адміністративних об'єктів Автономної Республіки Крим вже 16 березня 2014 року самопроголошене керівництво місцевих органів влади, підтримуване та контрольоване Росією, провели «референдум» з питання про відокремлення Криму від України та приєднання його до Російської Федерації. Аналогічні дії синхронно було здійснено у місті Севастополь. Наступного дня, 17 березня, було проголошено, що буцімто 97 відсотків місцевого населення проголосували за

Гнатовський Микола Миколайович — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.;

Кузьменко Лідія Рудольфівна — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.;

Старосвіт Світлана Анатоліївна — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, магістр права (Київський національний університет імені Тараса Шевченка та Гарвардський університет, США).

приєднання до Російської Федерації. Референдум явно не відповідав не тільки українському законодавству (більше того, його проведення було прямо заборонено рішенням Конституційного Суду України[1]), але й міжнародним стандартам демократичності та транспарентності (питання «референдуму» були сформульовані некоректно та всупереч як законодавству України, так і міжнародному праву, жодної вільної агітації за ту чи іншу відповідь не відбувалося, безпрецедентно поспішний час проведення «референдуму» двічі наближали, жодні належним чином акредитовані міжнародні спостерігачі не були присутніми під час голосування тощо). Результати «референдуму» та дані про явку виборців за таких умов не можуть розглядатися як достовірні. Як підкреслено у Резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ «Про очевидні, грубі та невиправлені порушення Гельсінських принципів Російською Федерацією», «референдум, що відбувся у Криму 16 березня 2014 року, було проведено на відверте порушення Конституції України та Конституції Криму як автономної республіки у складі України, а також за умов, які навіть віддалено не можуть розглядатися як вільні та справедливі» [2].

Зрештою, з юридичної точки зору неможливо говорити про «народ Криму» як суб'єкт права на самовизначення за міжнародним правом. Через ці причини так званий «референдум» так званого «народу Криму» не міг мати жодних юридичних наслідків. Ані «народ Криму», ані Крим не володіли жодною міжнародною правосуб'єктністю, а тому за жодних обставин не могли «претендувати» на приєднання до Російської Федерації. Як справедливо зазначається у коментарі міжнародної неурядової правозахисної організації «Human Rights Watch», «голосування на референдумі, рішення про суверенітет [самопроголошеної] місцевої влади Криму та схвалення референдуму російським урядом не випливають на застосовність права окупації до кримської ситуації»[3].

Безумовно, сучасне міжнародне право розглядає анексію іноземної території як порушення, мабуть, найважливішого зі своїх основних принципів — принципу заборони застосування сили чи погрози силою у міжнародних від-

---

[1] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) № 2-рп/2014 від 14.03.2014 // http://ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=242321

[2] Див.: Резолюція Парламентської Асамблеї ОБСЄ «Про очевидні, грубі та невиправлені порушення Гельсінських принципів Російською Федерацією» від 1 липня 2014 р. // Бакинская декларация и резолюции, принятые Парламентской Ассамблеей ОБСЕ на Двадцать третьей ежегодной сессии. Баку, 28 июня — 2 июля 2014 года. — С. 19 // http://www.oscepa.org/publications/all-documents/annual-sessions/2014-baku/declaration-2/2539–2014-baku-declaration-rus/file.

[3] Див.: Questions and Answers: Russia, Ukraine, and International Humanitarian and Human Rights Law // http://www.hrw.org/news/2014/03/21/questions-and-answers-russia-ukraine-and-international-humanitarian-and-human-righ-0

носинах, закріпленому у пункті 4 статті 2 Статуту ООН. «Декларація про принципи міжнародного права» 1970 року, серед інших юридичних наслідків цього принципу називає такі:

«Територія держави не може бути об'єктом військової окупації, що є результатом застосування сили в порушення положень Статуту. Територія держави не повинна бути об'єктом придбання іншою державою у результаті погрози силою або її застосування. Жодні територіальні придбання, що є результатом загрози силою або її застосування, не повинні визнаватися законними»[4].

Анексія території іноземної держави також є одним з очевидних проявів агресії як міжнародно-протиправного акту держави (пункт «а» статті 3 «Визначення агресії» 1974 року[5]) на порушення її зобов'язань, що випливають з імперативних норм загального міжнародного права (статті 40–41 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні акти 2001 року[6]).

Незаконність дій Російської Федерації, спрямованих на анексію Кримського півострову, зафіксована у проекті резолюції Ради Безпеки ООН, що 15 березня 2014 року отримала 13 голосів «за» та лише один «проти» (Російська Федерація), а тому не вважається такою, що прийнята, через статус постійного члена Ради Безпеки, яким у даному випадку користується держава-агресор. Мабуть, найточніше та найстисліше результати цього голосування охарактеризував постійний представник Франції у ООН Ж. Аро: «Росія «заветувала» Статут ООН»[7].

Резолюція схожого змісту під назвою «Територіальна цілісність України», втім, була прийнята переважною більшістю голосів (100 — «за», 11 — «проти») Генеральною Асамблеєю ООН вже 27 березня 2014 року[8]. Не використовуючи термін «агресія» чи «анексія», найбільший та найбільш репрезентативний з головних органів ООН, серед іншого, підтвердив суверенітет, політичну незалежність, єдність та територіальну цілісність України у межах її міжнародно визнаних кордонів, закликав усі держави утримуватися від дій, що спрямовані проти територіальної цілісності України, підкреслив юридичну нікчемність

---

[4] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций / Принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 года.

[5] «Определение агрессии» / Утверждено резолюцией 3314 (XXIX) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1974 года // Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, двадцать девятая сессия, Приложение, № 31, стр. 181–182.

[6] Доклад Комиссии международного права ООН. Пятьдесят третья сессия // Генеральная Ассамблея ООН. Официальные отчеты Пятьдесят шестой сессии. Дополнение № 10. (A/56/10). Нью-Йорк, 2001. — С. 289–300.

[7] Russia Vetoes U.N. Resolution on Crimea / By Somini Sengupta. — March 15, 2014. — The New York Times / URL : http://www.nytimes.com/2014/03/16/world/europe/russia-vetoes-un-resolution-on-crimea.html.

[8] «Territorial integrity of Ukraine». Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 / UN Document A/RES/68/262.

«референдуму», що відбувся 16 березня 2014 року у Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, наголосивши, що він не може бути підставою для будь-якої зміни статусу цих адміністративно-територіальних одиниць України, та закликав усі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополь на підставі вищезгаданого «референдуму» та утримуватися від будь-яких дій, що можуть тлумачитися як визнання такого зміненого статусу. Цікаво, що це сталося вже після того, як Російська Федерація уклала «угоду» із самопроголошеним та встановленим її власною військовою силою маріонетковим «урядом Криму» про його включення до складу Росії, а також внесла відповідні зміни до свого внутрішнього законодавства. І хоча такі зміни грубо суперечать договірному та звичаєвому міжнародному праву (та й Конституції Російської Федерації, стаття 15 якої проголошує загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори Російської Федерації складовою частиною її правової системи), їхнє застосування на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь забезпечуються всією військовою міццю Росії.

Наведені вище важливі констатації залишають, утім, без прямої відповіді питання про те, який правовий режим з точки зору міжнародного права повинен поширюватися на територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополь до того моменту, поки Україна не відновить можливості здійснювати на ній свій суверенітет.

Дія права військової окупації на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь

Немає підстав сумніватися, що з точки зору Російської Федерації саме її право є чинним нині на території всього Кримського півострову. Очевидно також, що цей висновок не може бути задовільним для всіх інших держав (і насамперед — України), оскільки дії Російської Федерації, спрямовані на анексію Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, з точки зору міжнародного права є нікчемними *ab initio* як такі, що порушують його імперативні норми.

Свою відповідь на це питання надала Україна, яка 15 квітня 2014 року ухвалила закон № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[9]. Логіка цього закону, що розглядає територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополь як «тимчасово окуповану», пояснюється законодавцем у преамбулі до нього: «Україна згідно з Конституцією України є суверенною і незалежною державою. Суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах існу-

[9] Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 26, ст.892.

ючого кордону є цілісною і недоторканною. Перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав з порушенням процедури, визначеної Конституцією та законами України, Гаазькими конвенціями 1907 року, IV Женевською конвенцією 1949 року, а також всупереч Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1994 року, Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 року та іншим міжнародно-правовим актам є окупацією частини території суверенної держави Україна та міжнародним протиправним діянням з усіма наслідками, передбаченими міжнародним правом».

Разом з тим, настільки ж чітку оцінку правової ситуації на Кримському півострові практично неможливо знайти у заявах інших держав або міжнародних міжурядових організацій. Не визнаючи зміни статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, вони ухиляються від кваліфікації поточного стану речей як військової окупації, тобто ситуації, до якої застосовується міжнародне гуманітарне право.

Перш ніж відповісти на питання про те, чи справді можна стверджувати про дію права військової окупації як інституту міжнародного гуманітарного права на території Кримського півострова, доречно з'ясувати практичний сенс пошуку відповіді на це питання. Справді, яке значення має відповідь на питання про дію права військової окупації, якщо держава-окупант, якій адресовані його приписи, завідомо не збирається їх виконувати, проголосивши окуповану територію своєю власною та ухваливши щодо цього усі необхідні зміни до свого національного законодавства?

На нашу думку, висновок про застосовність права військової окупації на території Кримського півострову є необхідним і неминучим насамперед з огляду на неможливість визнання законності включення цієї частини території України до складу Російської Федерації. Важливий він і при визначенні обов'язків держави-окупанта щодо населення цієї території (питання громадянства, кримінального переслідування, зміни законодавства тощо). Зрештою, аргумент, що Росія у будь-якому разі не виконує обов'язки, яке міжнародне право накладає на державу-окупанта, не призводить до зникнення цих обов'язків та відсутності кваліфікації поведінки окупанта як протиправної.

Окупація Автономної Республіки Крим та міста Севастополь у світлі міжнародного гуманітарного права

Нагадаємо основні положення права військової окупації та розглянемо, як вони повинні застосовуватися до ситуації на Кримському півострові.

Як відомо, міжнародне право військової окупації має чотири головні джерела: звичаєве міжнародне право, Гаазьке положення про закони і звичаї сухопутної війни 1907 року (що — як загальне звичаєве міжнародне право — діє і для держав, які не беруть участь у Четвертій Гаазькій конвенції 1907 року),

Четверта Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 року та Перший Додатковий протокол до Женевських конвенцій про захист жертв війни, прийнятий 1977 року[10]. Крім того, на окупованій території повною мірою діє міжнародне право прав людини, відповідальність за дотримання вимог якого покладається на окупаційну владу.

Початок військової окупації визначається відповідно до статті 42 Гаазького положення 1907 р. Посилаючись на неї, Міжнародний Суд ООН у консультативному висновку у справі про правомірність спорудження стіни на окупованій палестинській території, зазначив: «Територія вважається окупованою, коли вона фактично опиняється під контролем армії супротивника, і окупація поширюється лише на ту територію, де її влада встановлена та може здійснюватися»[11].

Разом з тим, відомо, що міжнародне гуманітарне право не встановлює чітких меж початку та закінчення дії правового режиму військової окупації. Як правило, фахівці з міжнародного гуманітарного права ведуть мову про такі критерії, як: 1) присутність іноземних збройних сил; 2) здійснення влади над територією, яка вважається окупованою; 3) відсутність згоди на окупацію з боку держави, територію якої окуповано; 4) наявність непрямого контролю через фактичний контроль над місцевою владою чи іншою групою, що здійснює функції влади на цій території[12].

Є всі підстави стверджувати, що всі ці критерії наявні у ситуації з Кримським півостровом, а отже розгортання Росією всупереч її міжнародно-правовим зобов'язанням збройних сил у Криму наприкінці лютого 2014 року є військовою окупацією відповідно до загального міжнародного права, а Росія, відповідно, є державою-окупантом.

По-перше, всупереч зобов'язанням за Угодою про Чорноморський флот 1997 року, Росія розташувала у Криму значно більше військових, ніж це передбачено угодою, без згоди України. *По-друге*, ці збройні сили залишили місця своєї постійної дислокації, взявши під контроль ключові об'єкти інфраструктури (наприклад, аеропорти) також без згоди України. *По-третє*, починаючи з кінця лютого 2014 року військовослужбовці без розпізнавальних знаків, які, як поступово з'ясувалося, належали до безпекових сил Російської Федерації, взяли під контроль усі органи влади у Автономній Республіці Крим. Так звані «сили самооборони Криму» у супроводженні повністю озброєних та оснащених військових без розпізнавальних знаків, взяли під контроль адміністративні будинки та військові бази і приміщення на всій території Кримського пів-

---

[10] Dinstein Y. The International Law of Belligerent Occupation. — Cambridge, 2009. — P. 4–8.

[11] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p.136, para. 89.

[12] Occupation and Other Forms of Administration of Foreign Territory / Report of the Expert Meetings by Tristan Ferraro, ICRC Legal Advisor // URL: http://www.icrc.org/eng/assets/files/publications/icrc-002–4094.pdf (далі — «ICRC report»).

острову[13]. Згодом, у квітні 2014 року президент Росії В. Путін під час телевізійного інтерв'ю підтвердив присутність у Криму російських військ, метою яких було, мовляв, забезпечення проведення «референдуму»[14]. Подібна заява з боку глави держави, зроблена у телевізійному ефірі, може розглядатися як така, що має «особливе доказове значення» та, відповідно, як форма визнання факту для цілей розгляду справ у міжнародній судовій установі[15].

1 березня 2014 року Рада Федерації (верхня палата російського парламенту) уповноважила президента Путіна використовувати військову силу на території України (а отже, і в Автономній Республіці Крим). Звичайно, можна вважати, що дозвіл на використання збройної сили не дорівнює її застосуванню та окупації[16]. Утім, у нашому випадку йдеться не просто про надання дозволу, адже очевидні факти розгортання російських збройних сил у Криму, які мали результатом встановлення контролю над цією частиною території України, доречно розглядати саме як окупацію.

Зазначимо, що немає значення, чи встановила держава-окупант структуровану військову адміністрацію на окупованій території[17]. Також неважливо, погодилася чи відмовилася держава-окупант виконувати свої обов'язки за

---

[13] «While both Crimean and Russian authorities denied that these forces were Russian, at least some of these units Human Rights Watch saw in Crimea were clearly identified as Russian. Many journalists as well as Human Rights Watch have seen, in plain sight, military vehicles and other equipment that Ukrainian forces are not known to have, such as the advanced, all-terrain infantry mobility vehicle «Tigr» (tiger).» // http://www.hrw.org/news/2014/03/21/questions-and-answers-russia-ukraine-and-international-humanitarian-and-human-righ-0

Інші джерела також повідомляли про ймовірну приналежність військових без розпізнавальних знаків в Криму до Росії. Див. наприклад . http://www.lexisnexis.com/legalnewsroom/international-law/b/international-law-blog/archive/2014/04/14/russia-s-annexation-of-crimea-an-analysis-under-the-principles-of-jus-ad-bellum.aspx. http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20712&lang=en (While the soldiers did not wear military insignia — which is in contravention to international law — the military hardware and weaponry used — which are unavailable to civilians — and the discipline and apparent military experience in evidence, are clear proof that these were Russian military forces).

[14] Див.: Putin Admits Russian Soldiers Were In Crimea, Slams West For Role In Ukraine Crisis // http://www.huffingtonpost.com/2014/04/17/putin-ukraine_n_5165913.html; http://www.bloomberg.com/video/putin-admits-russian-troops-in-crimea-ycIoqeOQTdWz6zar5dcDbg.html

[15] «The material before the Court also includes statements by representatives of States, sometimes at the highest political level. Some of these statements were made before official organs of the State or of an international or regional organization, and appear in the official records of those bodies. Others, made during press conferences or interviews, were reported by the local or international press. The Court takes the view that statements of this kind, emanating from high-ranking official political figures, sometimes indeed of the highest rank, are of particular probative value when they acknowledge facts or conduct unfavourable to the State represented by the person who made them. They may then be construed as a form of admission.» Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14, para. 64.

[16] ICRC report.

[17] Armed Activities in the Congo, ICJ, para 173.

правом військової окупації[18]. Нарешті, кількість жертв або інтенсивність бойових дій ніяк не впливають на визначення наявності міжнародного збройного конфлікту[19].

Так чи інакше, визначення початку окупації — це питання факту. Заперечення російської влади щодо присутності її військових у Криму не мають жодного юридичного значення, оскільки вони явно суперечать фактам. З того моменту, як російські збройні сили почали здійснювати фактичний (ефективний) контроль у Криму, згідно з міжнародним правом Росія стала державою-окупантом. Очевидний висновок, що Росія окупувала Крим, знайшов підтримку і у представників міжнародно-правової доктрини[20].

Початок застосування положень права військової окупації — це момент, коли іноземні військові вступають у контакт з цивільним населенням території. Звичайно, не всі обов'язки держави-окупанта починають діяти негайно, оскільки деякі з них передбачають певну тривалість військової окупації, але усі права захищених осіб (себто цивільного населення на окупованій території), має застосовуватися без жодної затримки[21].

Добре відомо, що окупація може обмежуватися дуже невеликими географічними місцевостями, як-от селами або маленькими островами[22]. За певних обставин може бути важко встановити точні кордони окупованої території, коли йдеться лише про часткову окупацію території держави[23]. Ці проблеми не виглядають дуже суттєвими у випадку Автономної Республіки Крим з її чітко визначеними адміністративними межами, хоча російська окупація, як стверджується, поширювалася і на деякі ділянки території у Херсонській області[24].

Тривалість окупації також часто є спірним питанням, оскільки важко визначити момент, коли вторгнення перетворюється на окупацію[25]. Утім, у на-

---

[18] ICRC report, p.18.

[19] According to the Commentaries to common Article 2, an international armed conflict comes into being as a result of «any difference arising between two States and leading to the intervention of members of the armed forces.» See also contemporary case law of the ICTY (Procesutor v. Tadic, para 70, Prosecutor v. Katanga, para 1177)

[20] Наприклад, відомий фахівець з міжнародного гуманітарного права Адам Робертс (Adam Roberts) так висловився у інтерв'ю «Радіо Вільна Європа» (Radio Free Europe): «Дуже непокоїть те, що Росія окупувала Крим, надсилаючи туди збройні сили; часто стверджується, що їхня мета полягає у захисті населення або території у цьому регіоні, але від цього вони не перестають бути окупантами». http://www.rferl.org/content/interview-annexation-calls-into-question-fundamental-basis-of-modern-states/25289465.html. Див. також думку Ремі Йоррітсма: http://opiniojuris.org/2014/03/09/ukraine-insta-symposium-certain-para-military-activities-crimea-legal-consequences-application-international-humanitarian-law/

[21] ICRC report, p. 24.

[22] Id.

[23] Id.

[24] Див.: «Росія вже окупувала частину Херсонської області» // http://texty.org.ua/pg/news/devrand/read/52354/Rosija_vzhe_okupuvala_chastynu_Khersonskoji_oblasti

[25] ICRC report, p. 24.

шому випадку очевидно, що територія Автономної Республіки Крим була окупована російськими збройними силами. Тому досить короткий період часу є достатнім для того, щоб визначити, що зобов'язання, які виникають за міжнародним правом військової окупації покладаються на державу-окупанта.

Окупація території Кримського півострову Російською Федерацією, зважаючи на величезний військовий потенціал останньої, може тривати дуже довго. У цьому випадку великою є ймовірність виникнення юридичних складнощів, адже цей інститут міжнародного права не повною мірою пристосований для дуже тривалої окупації (як у випадку окупації Ізраїлем палестинських територій)[26]. Якщо справді окупація цієї частини території України триватиме довго, до дослідження відповідної проблематики доведеться повернутися.

Зміст обов'язків держави-окупанта за міжнародним гуманітарним правом

Детальний аналіз усіх обов'язків держави-окупанта стосовно окупованої території виходить за межі цього розділу[27]. Нагадаємо, що на окупованих територіях: заборонено депортувати або переміщувати частину власного цивільного населення на окуповану територію (ст. 49 IV ЖК); заборонено примушувати цивільних осіб служити у збройних чи допоміжних силах окупуючої держави (ст. 51 IV ЖК); заборонено знищувати рухоме чи нерухоме майно, що перебуває у власності окремих осіб чи колективів або окупованої держави (ст. 53 IV ЖК); забороняється змінювати статус посадових осіб або суддів на окупованих територіях або застосовувати до них санкції чи інші заходи (ст. 54 IV ЖК); забезпечити справедливе відшкодування у випадку реквізиції майна (ст. 55 IV ЖК); необхідно дозволити служителям культу надавати допомогу своїм єдиновірцям (ст. 58 IV ЖК); лишити в силі кримінальне законодавство, окрім тих його положень, які можуть загрожувати безпеці окупуючої держави (ст. 64 IV ЖК); звинувачені особи повинні перебувати на окупованій території та відбувати покарання (позбавлення волі) там, а їх вивезення на територію окупуючої держави заборонено (ст. 76 IV ЖК); заборонено примушувати населення окупованих територій до присягання на вірність дер-

---

[26] Хоча не існує загальноприйнятої дефініції поняття «тривала окупація», у доктрині пропонується, наприклад, такий вдалий, на нашу думку, варіант: «Тривала окупація — це окупація, що триває понад п'ять рків та поширюється на період, коли бойові дії майже не ведуться, тобто на період, принаймні схожий на мирний час». Roberts A. Prolonged Military Occupation: The Israeli-Occupied Territories 1967–1988, in E. Playfair, ed., *International Law and the Administration of Occupied Territories: Two Decades of Israeli Occupation of the West Bank and Gaza Strip* (Oxford, 1992).

[27] Детально ознайомитися з ними можна, приклад, у таких працях: Dinstein Y. The International Law of Belligerent Occupation. — Cambridge, 2011. — P. 89–269; The Handbook of International Humanitarian Law / Edited by D. Fleck. — 2nd edition. — Oxford, 2008. — P. 270–324; Arai-Takahashi Y. The Law of Occupation. Continuity and Change of International Humanitarian Law, and Its Interaction with International Human Rights Law. — Leiden — Boson, 2009. — P. 91–400.

жаві-окупанту (зокрема шляхом зміни громадянства) (ст. 45 Гаазьких положень 1907 р.); приватна власність не може бути конфіскована (ст. 46 Гаазьких положень 1907 р.); максимально зберігається місцева традиція оподаткування (ст. 48 Гаазьких положень 1907 р.); забороняється солідарна відповідальність населення (ст. 50 Гаазьких положень 1907 р.); держава-окупант лише користується, а не розпоряджається майном на окупованій території (ст. 55 Гаазьких положень 1907 р.).

Хоча держава-окупант не набуває суверенітету над територією, він отримує права та обов'язки з адміністрування території в межах права військової окупації. З моменту, коли Росія отримала контроль над частиною території України, вона зобов'язана підтримувати, наскільки це можливо, публічний порядок та безпеку, «поважаючи, якщо для цього немає абсолютних перешкод, чинні закони країни» (стаття 43 Гаазького положення 1907 р.). Сенс цього положення полягає в тому, що окупація за визначенням є тимчасовою юридичною ситуацією, яка припиняється із завершенням конфлікту. Вважається, що підтримка публічного порядку та безпеки іноді робить необхідним зміну окупаційною владою адміністративних правил та скасування певних законів. Ключова вимога полягає в тому, що правовий режим, встановлений окупантом, має відрізнятися від законів, що діють на його власній території, оскільки необхідно уникнути «повзучу уніфікацію»[28]. Очевидно, втім, що у випадку з Кримом протиправні рішення про його анексію були спрямовані не на «повзучу», а на миттєву уніфікацію.

Серед положень Четвертої Женевської конвенції особливу увагу привертає до себе стаття 47, яка має важливе значення для розуміння дії права військової окупації у випадку спроб неправомірно змінити статус окупованої території:

«Захищені особи, які знаходяться на окупованій території, не будуть у жодному разі та жодним чином позбавлені переваг цієї Конвенції у зв'язку з будь-якими змінами, запровадженими стосовно керівних установ чи управління цією територією внаслідок її окупації, або у зв'язку з будь-якою угодою, укладеною між властями окупованої території та властями окупаційної держави, або ***у зв'язку з анексією окупаційною державою всієї або частини окупованої території***» (виділено нами — авт.).

Зауважимо, що у коментарі до статті 47 IV ЖК зазначається: «окупація території в період війни носить виключно тимчасовий характер, це фактична ситуація, яка не позбавляє окуповану державу ані суверенітету, ані державності, навіть якщо захоплено територію всієї держави. Окупація заважає окупованій державі реалізовувати свої суверенні права. Відповідно окупація, як наслідок війни, хоча і представляє за всіма ознаками володіння територією, але не створює жодних прав, які б дозволяли розпоряджатися територією. […] Рішення

[28] Roberts A. Op. cit. — P. 206/

про зміну статусу території може бути прийняти лише в рамках мирної угоди. Це універсально визнана норма, що підтримується юристами та підтверджена багатьма рішеннями міжнародних та національних судів»[29].

Висновок

Огляд ключових положень міжнародного гуманітарного права у їхньому застосуванні до окупації та протиправної анексії території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь Російською Федерацією дає підстави для однозначного висновку про застосовність інституту військової окупації до цієї ситуації. Відповідно, протиправна поведінка Росії як держави не обмежується порушенням *jus ad bellum* (норм міжнародного права, що регулюють можливість застосування військової сили), а включає також ігнорування та (неминуче як наслідок ігнорування) порушення *jus in bello* (норм міжнародного гуманітарного права, що стосуються зокрема й військової окупації).

[29] Commentary to the IV Geneva Convention relative to the protection of civilian persons in time of war / Under the general editorship of Jean Pictet. — Geneva, 1958. — P. 275.

3.2.5. Проблема прав корінних народів України в умовах революції гідності та іноземної окупації

Еволюція статусу корінних народів України у Криму як передумова статусу півострова

Розглянемо історичні, правові й етнічні передумови застосування міжнародних механізмів захисту та реалізації прав корінних народів щодо окремих етнічних груп України. Традиційно відповідну проблематику пов'язують із кримськотатарським народом; водночас декілька інших етнічних груп можуть претендувати на відповідний статус. Ці питання загострилися в умовах поступового згортання в Україні демократичних свобод та інституцій громадянського суспільства у 2010–2014 рр., що призвели до революції гідності та водночас стали передмовою до ескалації сепаратизму та до іноземної окупації Криму, що є історичною батьківщиною корінних народів України.

Кримські татари мешкають як окремий етнос на території України щонайменше з XIII ст., вони мали політико-правовий розвиток у національній державі — Кримському ханстві (XV–XVIII ст.) та користувалися у Російській імперії релігійною і культурною автономією у XVIII–XX ст. (яка не завадила імперії поступово вичавити з Криму більшість кримських татар в еміграцію)[1]. Сучасні історики одностайні у визначенні самобутності етногенезу кримських татар у Кримському ханстві; доведено наявність власної правової системи кримських татар, заснованої на шаріаті та звичаях (торе), і наявність у цій етнічній групі традицій колективної народної власності (вакфів)[2].

Кримські караїми (караї) та кримчаки як окремі етнічні групи виникли у Криму в ранньому середньовіччі і мали у Кримському ханстві, Російській імперії та Кримській АРСР (до 1945 р.) фактичну національно-культурну автономію. У правових актах Кримського ханства, Російської імперії, Кримської АРСР, СРСР та Республіки Крим ці етнічні групи називались народами, визнавались корінним населенням, мали особливості колективного державно-правового статусу[3]. Нечисленність цих етносів зумовила їх майже повне винищення у часи гітлерівського геноциду щодо кримчаків та знищення у СРСР релігійного самоврядування зазначених етнічних груп, яке до того часу сприяло їх

---

[1] Возгрин В. Е. Исторические судьбы крымских татар / В. Е. Возгрин. — М. : Мысль. 1992. — 246 с.

[2] Бабін Б. В. Правовий статус корінних народів України : моногр. / Б. В. Бабін. — Донецьк : Каштан, 2006. — 312 с.

[3] Ачкинази И. В. Крымчаки: историко-этнографический очерк / И. В. Ачкинази. — Симферополь : Дар, 2000 — 189 с.

Бабін Борис Володимирович — завідувач кафедри адміністративного і кримінального права Одеської національної морської академії, д. ю. н., доцент.

національній консолідації[4]. Залишки цих етносів, утім, мали сплеск національної свідомості у 1989–1992 рр.; заходи, яких вживала влада кримської автономії в цей період для збереження їхньої самобутності, призвели до юридичного визнання етнічних груп «нечисленними кримськими народами».

До корінних народів України іноді пропонують зараховувати гагаузів[5] та урумів[6].

Етноси, які мають власні національні державні (білоруси, євреї, поляки та ін.) або державоподібні утворення у незалежних державах (буряти, каракалпаки тощо), не можуть вважатися корінними народами України і мають розглядатися як національні меншини, навіть за умов автохтонного походження для України окремої відносно невеликої частини цього етносу. Деякі етнографічні групи української нації (наприклад, гуцули) та національних меншин (кримські вірмени) не можуть вважатися корінними народами України, бо не мають ознак окремого етносу та не є окремою національністю. У цьому контексті ключовою є проблема русинів; адже їх етногенез та самоусвідомлення сьогодні свідчать про можливість їх існування як окремого народу; у цьому випадку є реальна перспектива визнання русинів корінним народом України.

Водночас історики довели неодноразові спроби урядів Московської держави та Російської імперії знищити кримськотатарський етнос та його державність за допомогою методів, аналогічних колонізації Поволжя та регіонів Азії. Після примусового включення Кримського ханства до Росії у 1783 р. до 1802 р. кримські татари мали територіальну автономію у вигляді Таврійського обласного правління; до 1917 р. вони мали духовну автономію. Зменшення частки кримських татар у населенні Криму було пов'язане із захопленням їхніх земель урядом Росії та з низкою російсько-турецьких війн XIX ст., за підсумками яких еміграція кримських татар у Туреччину стала масовою[7].

У 1917–1921 рр. кримськотатарський етнос прагнув до створення національного самоврядування, автономії та національної державності; зокрема у грудні 1917 р. Установчий Курултай проголосив утворення Кримської народної республіки та ухвалив Кримськотатарські основні закони як конституцію цієї республіки. Чисельна меншість кримських татар не дозволила обстояти їхню державність самостійно; водночас необхідність ураховувати національ-

---

[4] Лебедева Э. И. Очерки по истории крымских караимов-тюрков / Э. И. Лебедева. — Симферополь, б.и., 2000 — 115 с.

[5] Губогло М. Н. Малые тюркоязычные народы Балканского полуострова (К вопросу о происхождении гагаузов) : автореферат дисс. ... канд. ист. наук / М. Н. Губогло. — М.,1967. — 26 с. ; Аникин Н. В. Проблемы этнической идентификации гагаузов Молдавии : автореферат дисс. ... канд. ист. наук : 07.00.07 — этнография, этнология и антропология / Н. В. Аникин. — М., 2009. — 20 с.

[6] Гаркавець О. Уруми Надазов'я: історія, мова, казки, пісні, загадки, прислів'я, писемні пам'ятки / О. Гаркавець. — Алма-Ата : Український культурний центр, 1999 р. — 624 с.

[7] Возгрин В. Е. Вказ. праця.

ний фактор призвела до проголошення у жовтні 1921 р. Кримської РСР (потім перейменовану у Кримську АРСР)[8].

Утворена Кримська АРСР 1921–1945 рр. розглядалася радянською владою саме як національна автономія кримських татар, про що свідчить порядок її утворення, мовна та кадрова політики. Наркомнац РРФСР визнавав Кримську АРСР як відтворення кримськотатарської державності; в автономії було проголошено дві офіційні мови (російську та кримськотатарську); республіку тривалий час очолював етнічний кримський татарин; кримські татари становили до кінця 30-х років відносну більшість у керівництві автономії; в офіційних документах того періоду кримські татари визнавалися корінним населенням республіки на відміну від національних меншин, що мешкали у Криму[9]; кримські татари та караїми визнавалися корінним населенням Криму в академічних виданнях того періоду. Крім того, кримські татари багаторазово визнавалися як окремий народ правовими актами Російської імперії, СРСР та Кримської АРСР.

Радянська практика національного будівництва не знала випадків територіальних автономних республік, адже їх розглядали як державні утворення, покликані декларативно забезпечити право на самовизначення. Усі радянські автономії мали національний (іноді багатонаціональний, як Дагестанська АРСР або Чечено-Інгушська АРСР) характер; неможливо уявити, щоб у складі РРФСР було утворено автономну республіку через факт проживання на її території етнічних росіян, навіть самобутніх.

Депортація кримських татар у травні 1944 р. відбулася за постановою Наркомату оборони СРСР; у червні 1944 р. із Криму також було депортовано більшість традиційних національних меншин (болгар, вірмен та греків). Саме вказані події призвели до перетворення Кримської АРСР на Кримську область у складі РРФСР указом Президії Верховної Ради СРСР від 30 червня 1945 р. Схваленню цієї постанови передувало затвердження закону РРФСР від 25 червня 1945 р., який прямо пов'язував перетворення Кримської АРСР в область у зв'язку із депортацією кримських татар.

Формальне зняття обмежень із кримських татар відбулося за указом Президії Верховної Ради СРСР від 5 вересня 1967 р., коли Кримська область перебувала у складі УРСР. Політика СРСР щодо кримських татар у 1967–1989 роках здійснювалася за доктриною недоцільності переселення кримських татар назад у Крим із одночасним визнанням їх самобутності та відтворенням культурної автономії в Узбецькій РСР.

Правозахисний рух кримських татар сприяв певній увазі до цієї проблеми за межами СРСР та консолідував цей етнос на принципах послідовної

---

[8] Губогло М. Н. Крымскотатарское национальное движение. История. Проблемы. Перспективы / М. Н. Губогло, С. М. Червонная. — М. : Наука, 1992. — Т. 1. — 330 с.

[9] Крымская АССР // Малая Советская Энциклопедия: в 10 томах. — М., 1936. — Т. 5. — С. 1012–1015.

відмови від радянської ідеології та самоорганізації. Водночас влада УРСР та Кримської області всіляко протидіяла спробам повернення кримських татар до Криму, яке стало масовим із 1989 р., коли така протидія стала неможливою. Цьому сприяло схвалення Верховною радою СРСР Декларації від 14 листопада 1989 р., за якою самі акти вислання кримських татар визначалися як незаконні,а усі формальні та неформальні обмеження щодо переселення до Криму скасовувалися[10].

Реальні перспективи відтворення кримськотатарської державності та прагнення влади СРСР послабити позиції суверенної УРСР призвели до ескалації у Криму сепаратистських настроїв серед російськомовних переселенців, що потрапили до Криму у 50–80-х роках ХХ ст. (попереднє російськомовне населення Криму було майже повністю винищене під час радянських репресій та Другої світової війни, післявоєнного голоду). Тому постановою Кримської обласної ради від 13 листопада 1990 р. було затверджене Тимчасове положення про референдум та порядок його проведення на території області.

Це положення було розраховане на проведення референдуму 20 січня 1991 р., на який було винесено питання про «відтворення Кримської АРСР як суб'єкта СРСР та союзного договору». У положенні вказувалося, що таке відтворення є реалізацією «права народів Криму на самовизначення», при цьому у рішенні від 13 листопада містилося прохання до влад п'ятьох союзних республік «надати необхідне сприяння у проведенні референдуму серед кримських татар та інших депортованих з Кримської області народів».

Так визнавалися певні політичні права кримських татар у цій площині. Втім, референдум було проведено без участі депортованих. Після схвалення на референдумі відповідного питання Верховна Рада УРСР ухвалила закон від 12 лютого 1991 р. «Про відновлення Кримської АРСР», яким республіку було відтворено на території Кримської області УРСР[11]. Постановою Верховної Ради СРСР від 7 березня 1991 р. № 2013–1 було скасовано указ Президії Верховної Ради СРСР від 30 червня 1945 р. про перетворення Кримської АРСР на область (закон РРФСР від 25 червня 1945 р. скасовано не було)[12]. Водночас владою новоутвореної АРСР стала колишня влада Кримської області; представників кримських татар у її систему залучено не було. З аналізу вказаних документів варто припустити, що російськомовні сепаратисти розраховували

---

[10] Крымские татары: кампания гражданского протеста против дискриминации коренного народа Крыма. Меджлис крымскотатарского народа. Политико-правовой отдел. Информационная служба. — Симферополь: Б.и., 2000. — 106 с.

[11] Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки : закон УРСР від 12 лютого 1991 р. № 712-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 9. — Ст. 84.

[12] Об отмене законодательных актов в связи с Декларацией Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 г. : постановление Верховного Совета СССР от 7 марта 1991 г. № 2012-I // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1991. — № 23. — С. 653.

використати кримськотатарський рух із власною метою — відокремитися від УРСР, а потім укласти з ним якусь модель співпраці.

Водночас таке відтворення Кримської АРСР без участі кримськотатарського народу мало протилежний ефект. У липні 1991 р. Курултай (з'їзд) кримськотатарського народу заперечив проти відповідного державотворення та сформував Меджліс — представницький орган кримськотатарського народу[13]. У грудні 1991 р. Меджліс ухвалив проект Конституції Кримської республіки як держави кримськотатарського народу та запропонував її до громадського обговорення[14].

Після відповідних подій влада Кримської АРСР відмовилася від будь-якої співпраці із представницькими інститутами кримських татар та почала вживати дій із формування «Республіки Крим» шляхом схвалення 6 травня 1992 р. її конституції. Політичні права кримських татар ця влада стала розглядати не у вимірі державотворення, а у контексті поновлення прав депортованих зі спекуляціями щодо політичних прав інших депортованих груп (німців, вірмен тощо). Саме для депортованих осіб встановлювалися представницькі квоти на виборах до Верховної Ради Криму законом Криму від 14 жовтня 1993 р.[15] та законом України від 6 квітня 1995 р.[16]

Водночас влада Криму визнавала корінними народами караїмів та кримчаків, вочевидь не турбуючись про якісь загрози з боку цих етносів, що перебували на межі зникнення. Так постановою Ради Міністрів Кримської АРСР від 21 січня 1991 р. караїмів і кримчаків було визнано нечисленними кримськими народами та встановлено певний перелік заходів із підтримки їх культурної самобутності[17].

Конституція України 1996 р. ніяк не пов'язувала статус Автономної Республіки Крим із кримськотатарським народом; Конституція АРК 1998 р. також відходила від підстав існування автономії (втім, статус офіційних мов закріплювався в АРК, серед іншого, за кримськотатарською). Етноправові процеси, які розпочалися після здобуття Україною незалежності у 1991 р., були обумов-

---

[13] Декларация о национальном суверенитете крымскотатарского народа от 28 июня 1991 г. / Документы Курултая 26–30 июня 1991 г. http://qtmm.org/public/images/ckeditor/file/quick-folder/dokumenty_1_sessii_2_kurultaya.doc.

[14] Конституция Крымской Республики. Проект, принят Меджлисом крымскотатарского народа 29 декабря 1991 г. // Губогло М., Червонная С. Крымскотатарское национальное движение. Документы. Материалы. Факты.: В 2 т. — М. : Наука, 1992. — Т. 2.– С. 144–177.

[15] О дополнениях к Закону Республики Крым «О выборах Верховного Совета Крыма»: Закон Республики Крым от 14 октября 1993 г. // Ведомости Верховного Совета Крыма. — 1993. — № 5. — Ст. 220.

[16] Про особливості участі громадян України, з урахуванням депортованих з Криму, у виборах депутатів місцевих рад в Автономній Республіці Крим: Закон України від 6 квітня 1995 р. № 124/95-вр // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 15. — Ст. 104.

[17] О мерах по сохранению культурного наследия караимов и кримчаков : постановление Совета Министров Крымской АССР от 21 января 1992 г. № 5 // Вестник Совета Министров Крыма. — 1992. — № 1. — С. 6–11.

лені об'єктивними факторами поліетнічності українського народу та входженням до його складу вказаних вище нетитульних етносів, що мають автохтонне для нашої країни походження.

Ці процеси сприяли ухваленню Декларації прав національностей 1991 р. та Звернення Верховної Ради України до громадян України усіх національностей 1991 р., визнання у цих та багатьох інших актах існування у складі українського народу окремих «народів», зокрема кримськотатарського, та наявності у таких етнічних груп колективних прав, гарантованих державою.

Розвиток в Україні інститутів демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспільства об'єктивно зумовлює необхідність правового забезпечення статусу корінних народів України як невід'ємних складових багатонаціонального Українського народу та створення передумов їх розвитку. Конституція України 1996 р. запровадила в національному конституційному праві інститут корінних народів.

Згідно зі ст. 11 Конституції України держава сприяє розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів України; за п. 3 ст. 92 права корінних народів повинні визначатися виняткова законами України; п. 3 ст. 119 Конституції вказує, що місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують у місцях компактного проживання корінних народів реалізацію програм їх національно-культурного розвитку. Водночас аналогічні права закріплено Конституцією і за національними меншинами.

Внесення до тексту статей 11, 92 та 119 Конституції України терміну «корінні народи» стало можливим завдяки особливостям процесу ухвалення Основного закону у червні 1996 р., зокрема через демократичне обговорення змін до проектів Конституції під час роботи конституційних комісій.

В Україні досі не прийнято законодавства, яке вичерпно конкретизувало би згадані положення Конституції. Права деяких етнічних спільнот, що проживають на території України, не можуть бути забезпечені в межах чинного законодавства про національні меншини, враховуючи історичні, соціально-культурні та політичні чинники, що виникли в результаті автохтонного походження цих спільнот.

Відповідно до проекту Концепції державної етнонаціональної політики України, корінний народ — це автохтонна етнічна спільнота, етногенез якої відбувся в межах сучасних кордонів України, становить етнічну меншість у складі її населення і не має власного державного утворення за межами Української держави.

Окремі законодавчі акти України, схвалені у XX ст., містять термін «корінні народи», зокрема це Закони «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 січня 1998 р. Також можна вказати на нормативно-правові акти Автономної Республіки Крим 1998–2003 рр., які де-факто встановлювали для кримськотатарського етносу особливий статус.

У незалежній Україні вимоги щодо визнання себе корінними народами України висували представники караїмів, кримських татар та кримчаків. Цікаво, що політичний рух русинів ніколи не звертався до ідеї визнання русинів корінним народом. Національні рухи караїмів та кримських татар мають специфічні організаційні форми.

Так кримськотатарський національний рух сформував систему представницьких органів, що відображають інтереси значної частини цього етносу. До цих органів належать обраний за демократичними процедурами національний з'їзд кримських татар — Курултай, представницький орган, який він обирає, — Меджліс кримськотатарського народу та систему місцевих меджлісів в адміністративно-територіальних одиницях АР Крим і низки інших регіонів України. Ці структури діють із 1991 р. Караїмський етнос має представницьку раду — Улу болік, обрану національним з'їздом караїмів у 2003 р. На жаль, фактичне вимирання кримчаків наприкінці XX ст. не дає змоги розглядати цей етнос як реальний носій відповідних прав корінного народу у перспективі[18].

Відповідність караїмів та кримських татар міжнародним вимогам щодо ознак корінних народів може бути підставою для визнання їх корінними народами України через:

- виникнення та розвиток цих корінних народів як окремих етнічних груп на території України, відсутність у них іншої історичної батьківщини, крім України, та іншої держави або державного утворення, із якими вони могли б пов'язувати власну національну ідентичність (автохтонність цих етносів);
- наявність у цих корінних народів території традиційного мешкання (Криму) в межах України, з якою вони мають тісний органічний історичний та культурний зв'язок;
- національна, мовна, культурна та релігійна самобутність цих корінних народів;
- самоусвідомлення представниками цих етносів корінними народами.

Особливості цих етносів, властиві саме вітчизняній етнополітичній ситуації (втрата вказаними етносами традиційних форм господарювання та природокористування, відсутність тривалої традиції існування сучасних представницьких інститутів, відносна меншість в АР Крим кримських татар та абсолютна нечисленність караїмів), не дозволяли Україні вирішити питання про можливість створення на територіях традиційного й сучасного мешкання цих етносів національно-територіальної автономії або про надання їм прав власності чи користування на природні та земельні ресурси Криму. Навіть формальне визнання цих етносів корінними народами не відбувалося протягом 23 років незалежності України.

---

[18] Бабін Б. В. Правовий статус корінних народів України : моногр. / Б. В. Бабін. — Донецьк : Каштан, 2006. — 312 с.

Водночас Україна де-факто сприймала кримських татар як корінне населення Криму, що має певні політичні права. Для надання допомоги у відповідних організаційних та матеріальних формах було запроваджено інститут депортованих. Як відомо, депортація народів відома з історії як форма масових репресій, які широко застосовувалися у СРСР. Зокрема відбулася депортація кримських татар виселення кримськотатарського населення Кримської АРСР, здійснене НКВС СРСР 18–20 травня 1944 р.

14 листопада 1989 р. була прийнята Декларація Верховної Ради СРСР «Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, що піддалися примусовому переселенню, і забезпечення їхніх прав», у правову практику був запроваджений термін «депортовані народи». Постановою Верховної Ради СРСР від 7 березня 1991 р. були скасовані законодавчі акти про статус депортованих, що обмежують їхні права. 9 жовтня 1992 р. кілька постадянських держав уклали Угоду з питань, пов'язаних із відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів. Він був ратифікований постановою Верховної Ради України № 3736XII від 17 грудня 1993 р., десятирічний термін Угоди був продовжений до 2013 р. протоколом від 30 травня 2003 р. На жаль, у 2012–2013 рр. режим Януковича не сприяв можливості чергового продовження дії цієї Угоди, про що свідчить лист МЗС України № 72/14–612/2–304 від 1 лютого 2013 р.[19].

Угода 1993 р. беззастережно засуджувала «тоталітарну практику насильницького переселення народів, національних меншин і окремих громадян колишнього СРСР» як злодіяння, що суперечить загальнолюдським, гуманним принципам, і вказувала, що «законодавчі та інші нормативні акти, прийняті колишніми союзними, республіканськими і місцевими органами влади та управління, посадовими особами про насильницьке переселення народів, національних меншин і окремих громадян колишнього СРСР, є протиправними та не чинними з самого початку».

У преамбулі Угоди підтверджувалося «право депортованих осіб, національних меншин і народів на відновлення історичної справедливості і повернення у місця їх проживання на момент депортації, усвідомлюючи, що забезпечення цього права має міждержавний характер і вимагає узгоджених підходів як на багатосторонній, так і на двосторонній основі». Документ забезпечував депортованим особам, що добровільно повертаються у місця їх проживання на момент депортації, рівні з іншими громадянами політичні, економічні та соціальні права й умови для облаштування, працевлаштування, освіти, національного, культурного і духовного розвитку. У процесі реалізації цих норм і положень не повинні обмежуватися права та законні інтереси громадян, що проживають на відповідних територіях.

[19] Угода з питань, пов'язаних з відновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів від 9 жовтня 1992 р. ; URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_090

На необхідність і важливість законодавчого вирішення питань, пов'язаних із відновленням прав депортованих за національною ознакою, вказувалося і в Рекомендаціях учасників парламентських слухань «Проблеми законодавчого регулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримськотатарського народу та національних меншин, які були депортовані і які добровільно повертаються в Україну», схвалених постановою Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. № 1660III.

У цій постанові констатувалося, що «історична батьківщина кримських татар, на якій вони сформувалися як етнос, знаходиться на території і під юрисдикцією Української держави, яка має створити комплекс політико-правових умов, що гарантують збереження і розвиток кримськотатарського етносу в Україні і його рівноправну участь у політичному, економічному і культурному житті держави»[20].

Аспекти визнання Меджлісу кримськотатарського народу де-факто були реалізовані в указі Президента України від 7 квітня 2000 р. № 573/2000, яким було затверджено Положення про Раду представників кримськотатарського народу. Також слід вказати на розпорядження Президента України від 24 грудня 2002 р. № 412/2002-рп про проведення Днів кримськотатарської культури та на Указ Президента України від 26 серпня 2010 р. № 873/2010, яким був затверджений новий склад Ради представників кримськотатарського народу. На жаль, у цьому указі влада В. Януковича відійшла від співпраці з Меджлісом через Раду представників кримськотатарського народу, що не сприяло захисту прав корінних народів України.

Окремі питання відновлення прав депортованих за національною ознакою регулюються актами Кабінету Міністрів України: Порядком забезпечення депортованих осіб та членів їхніх сімей, які повернулися в Україну, житлом, збудованим або придбаним за рахунок бюджетних коштів, що врегульований постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2003 р. № 1952; Порядком постачання питної води у місця компактного проживання депортованих кримських татар та осіб інших національностей в АР Крим, а також Порядком виплати компенсації витрат на переїзд і перевезення багажу депортованим кримським татарам та особам інших національностей і членам їхніх сімей, які повернулися в Україну на постійне проживання, визначеним постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 2004 р. № 626.

У Законі України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою», прийнятому парламентом 24 червня 2004 р. під № 1872IV та ветованому Президентом України, депортація визначається як «насильницьке

[20] Про рекомендації парламентських слухань «Проблеми законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримськотатарського народу та національних меншин, які були депортовані і добровільно повертаються в Україну» : постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. № 1660-III ; URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1660–14.

переселення народів, національних меншин і осіб з місць постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР»[21]. Отже, можна побачити, що принаймні у 1991–2010 роках влада України, не визнаючи кримських татар де-юре корінним народом, намагалася сприяти їх політичній, економічній і соціальній адаптації та забезпечити їх права на мир, власність і розвиток на територіях історичного проживання.

Процеси визнання правосуб'єктності корінних народів у міжнародних відносинах

Особливу складову колективних прав становлять спеціальні інститути колективних прав корінних народів. Правовий інститут прав корінних народів виник в окремих національних правових системах (США, Канади тощо) і згодом був розвинений на міжнародному рівні, передусім у процесі діяльності ООН і її відповідних структур[22]. Постійний форум ООН із питань корінних народів став кульмінацією діяльності із залучення уваги до питань корінних народів у межах міжнародної спільноти.

Концепція прав корінних народів отримала розвиток у 1957 р. у першому міжнародно-правовому документі щодо захисту прав корінних народів — Конвенції МОП № 107 про захист та інтеграцію корінного та іншого населення, що веде племінний і напівплемінний спосіб життя у незалежних країнах. Ця конвенція передбачала наявність спеціальних прав такого населення, але ключовою підставою для набуття відповідних прав вважався не корінний характер певного етносу, а його відірваність від досягнень сучасної цивілізації. Цей обраний МОП підхід[23] потім був відкинутий ООН, але міцно закріпився у радянській та пострадянській міжнародно-правовій доктрині. Крім того, він закріплював маргинальність корінного населення, яка зумовлює відмову у суб'єктності для корінних народів або їх фіктивну суб'єктність[24]. Додатково ознакою корінного населення вважалася його нечисленність; це можна пов'язати з тим, що етнічна група, яка веде традиційний спосіб життя, не може бути численною за визначенням. Водночас не слід забувати, що проблема корінних народів загострилася у XX ст. не у зв'язку із певними філантропічними міркуваннями держав, а через національні рухи корінних народів, яким в умовах домінування інших національних груп вдалося не лише вижити, а й утво-

[21] Братковський А. В. Правові перспективи відновлення прав депортованих за національною ознакою / А. В. Братковський // Юридична Україна. — 2010. — № 2. — С. 42–46.

[22] Alfredsson G. International Law, International Organizations and Indigenous Peoples / Alfredsson Gudmundur // Journal of International Affairs. — 1982. — № 36. — 113 p.

[23] Indigenous peoples, living and working conditions of aboriginal populations in independent countries : International Labour Office. — Geneva, ILO, 1953. — 45 p.

[24] Bennett G. Aboriginal Rights in International Law / Bennett Gordon. — L. : Royal Anthropological Institute, 1978. — Occasional Paper № 37 — 88 p.

рити національні еліти та хоча б частково перейти до сучасних форм соціального устрою[25].

Концепція «тубільності» корінних народів була переглянута самою МОП у 1989 р., коли була прийнята Конвенція МОП № 169 про корінні народи і народи, що ведуть племінний спосіб життя, у незалежних країнах. Цей акт визнавав спеціальні права окремо для корінного і для племінного населення, не ототожнюючи ці категорії. На жаль, багато пострадянських авторів продовжували тлумачити норми цієї угоди у бік їх ототожнення[26]. Україна не приєдналася до конвенції МОП № 169, хоча і брала участь у її прийнятті.

Взагалі конвенція № 169 сьогодні об'єднує 22 держави світу, серед яких — 15 латиноамериканських (Аргентина, Болівія, Бразилія, Венесуела, Гватемала, Гондурас, Домініканська Республіка, Еквадор, Колумбія, Коста-Ріка, Мексика, Нікарагуа, Парагвай, Перу, Чилі); також до цього акту приєдналися Данія, Іспанія, Нідерланди, Норвегія, Непал, Фіджі та Центрально-Африканська Республіка. Тому можна впевнено стверджувати, що вказаний акт насамперед відображає той компроміс, який склався між корінними народами, рештою населення та урядами держав Латинської Америки.

Паралельно з МОП у останніх десятиріччях XX ст. проблемою корінних народів стала перейматися й ООН. Під її егідою у 1970–1990х рр. було здійснено низку досліджень незалежних експертів, які стали частиною міжнародної правової доктрини, сприяли розвитку статусу корінних народів. У 1982 р. на підґрунті пропозицій Спеціального доповідача ООН Х. Р. Мартинеса Кобо[27] було створено Робочу групу щодо корінних народів ООН, у завдання якої входила розробка міжнародних норм про права корінних народів, результатом чого стала Декларація ООН із питань прав корінних народів 2007 р. (після цього діяльність робочої групи було припинено).

1993 рік був проголошений ООН Міжнародним роком корінних народів світу, потім під її егідою було утворено Постійний форум із питань корінних народів (з 2002 р.), як дорадчий орган ЕКОСОР, та Експертний механізм із прав корінних народів. Також у межах ООН діяв Спеціальний доповідач по ситуації із правами людини і основними свободами корінних народів (сучасна назва інституції — Спеціальний доповідач із питань про права корінних народів). Резолюцією ГА ООН № 59/174 від 20 грудня 2004 р. було схвалено рішення про друге Міжнародне десятиріччя корінних народів світу (2005–2014 роки),

[25] Kingsbury B. Indigenous Peoples' and the International Community with Particular Reference to the Right of Self-Determination : Ph. D. dissertation / Benedic Kingsbury. — Oxford, University of Oxford, 1984. — 234 p.

[26] Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в Российском праве / В. А. Кряжков. — М. : Норма. 2010. — 560 с. ; Соколовский С. В. Понятие «коренной народ» в российской науке, политике и законодательстве / С. В. Соколовский // Этнографическое обозрение. — 1998. — № 3. — С. 74–89.

[27] Martinez-Cobo J. R. Study of the problem of discrimination against indigenous populations / J. R. Martinez-Cobo. — NY : United Nations, 1981. — 55 p.

а резолюцією ГА ООН № 60/142 від 16 грудня 2005 затверджено Програму дій на друге Міжнародне десятиріччя та тему для: «Партнерство в ім'я дій та гідності»[28].

Варто вказати на участь представників окремих етнічних груп України, зокрема та насамперед кримських татар, у міжнародно-правових форумах щодо проблематики корінних народів, починаючи з 1994 р. Визнання міжнародним співтовариством прав зазначених етнічних груп України на участь у вирішенні проблеми корінних народів світу не можна вважати визнанням відповідного статусу цих етнічних груп як корінних народів де-юре, але воно може, із певними застереженнями, розглядатися як їх сприйняття корінними народами де-факто. Додамо, що у цілому ООН та самі організації корінних народів ставляться до практики таких визнань дуже обережно[29].

Доктрина міжнародного права того періоду запропонувала загальні ознаки корінних народів як критерії належності етнічної групи до корінних народів України (насамперед усвідомлення себе як корінного населення та окремого етносу, міцний зв'язок із територіями традиційного мешкання, недержавницький характер етносу, тобто відсутність держави, з титульною нацією якої цій етнос мав би повну національну спорідненість)[30]. Водночас останній критерій розмивається в останні десятиріччя саме через практику надання корінним народам світу національних автономій із ознаками державності.

Ключовим міжнародним актом у сфері захисту прав корінних народів є загадана Декларація про права корінних народів, проект якої розроблявся 25 років. У 1993 р. він був вперше презентований в ООН у цілісному вигляді, із схваленням на Підкомісії з попередження дискримінації та захисту меншин, далі тривало його обговорення. Корегована та узгоджена версія декларації була затверджена 29 червня 2006 р. Радою із прав людини ООН (30 держав виступили «за», дві — «проти», 12 утрималося та 2 не голосувало).

Після цього декларацію було винесено на голосування Генеральної Асамблеї ООН, де її було схвалено 144 голосами «за»; чотири країни голосували «проти» (Австралія, Канада, Нова Зеландія та США), 11 держав утрималися (Україна, Азербайджан, Бангладеш, Бутан, Бурунді, Колумбія, Грузія, Кенія, Нігерія, РФ, Самоа). Ще 13 держав були відсутні під час голосування, серед них варто згадати Ізраїль, Румунію, Чорногорію та центральноазійські країни (Киргизстан, Туркменістан, Таджикистан та Узбекистан).

---

[28] Права коренных народов : резолюция 67/153, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2012 г. [по докладу Третьего комитета (A/67/454)] ; URL : http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/487/80/PDF/N1248780.pdf?OpenElement.

[29] Cohen C. P. Human Rights of Indigenous Peoples / C. P. Cohen. — NY : Transnational Publishers 1998. — 341 p.

[30] Anaya S. J. Indigenous Peoples in International Law / S. James Anaya. — NY : Oxford University Press, 1996. — 408 p. ; Heinz Wolfgang S. Indigenous populations, ethnic minorities and human rights / W. S. Heinz. — Saarbrcken : Breitenbach, 1991. — 316 p.

Незважаючи на відсутність зобов'язальної сили декларації, держави, за висловом Верховного комісара із прав людини ООН, мають «дотримуватися її духу та реалізовувати її принципи». Саме таке політико-правове значення, що отримала Декларація 2007 р. змусило держави, які голосували проти її прийняття надалі переглянути своє рішення. Незвичну процедуру державам-«відмовникам» запропонував у власному виступі на ГА ООН міністр закордонних справ Болівії у 2008 р.; це викликало у цілому схвальну реакцію світової спільноти[31].

Так у квітні 2009 р. уряд Австралії оголосив про приєднання до Декларації, 12 листопада 2010 р. до цього акту офіційно приєдналася Канада. Цікавим при цьому стало питання щодо порядку приєднання держав до декларації ООН, як до акта, що має рекомендаційний характер та не передбачає спеціальної процедури приєднання. У вказаних випадках справу було вирішено шляхом офіційних заяв уповноважених представників урядів держав, про які потім було проінформовано ООН.

Цікаво, що у Новій Зеландії заяву про підтримку державою декларації у червні 2009 р. зробив міністр у справах маорі П. Шарплс, але її було терміново дезавуйовано урядом через офіційне спростування; водночас у квітні 2010 р. той самий міністр знов-таки зробив відповідну офіційну заяву в ООН; цього разу спростування від уряду не надійшло. Президент США Б. Обама у грудні 2010 р. на офіційній зустрічі із представниками корінних народів США заявив про намір «підписати декларацію», але після цього офіційних заяв від уряду США із цього питання не надходило.

Крім держав, що голосували «проти» Декларації, заяви про приєднання до документа зробили уряди Колумбії та Самоа, які разом з Україною утрималися від підписання декларації. Вкрай цікаво, що відповідний крок Колумбії у квітні 2009 р. був викликаний ситуацією внутрішнього збройного конфлікту, адже уряд цієї держави прагнув підтримки від корінних народів, що становили 2,5% населення Колумбії, в умовах внутрішнього збройного конфлікту та протидії відповідним загрозам. Уряд Колумбії зробив відповідну заяву після рішення Конституційного суду цієї держави щодо потреби захисту прав корінних народів у січні 2009 р., яке зобов'язало усі відповідальні органи до певних дій.

Сімнадцять із 46 статей Декларації стосуються культури корінних народів і способів її захисту та поширення шляхом заохочення безпосередньої участі корінних народів у процесі прийняття рішень та надання їм доступу до таких ресурсів, як освіта рідною мовою та інших. П'ятнадцять статей Декларації стосуються участі корінних народів у прийнятті рішень, що впливають на їхнє життя, зокрема й реальну участь у демократичній формі правління державою. Декларація підтверджує право корінних народів на самовизначення і визнає права на існування і права на землю, територію і ресурси.

---

[31] Allen S. Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples / S. Allen, A. Xanthaki. — Oxford : Hart Publishing, 2011. — 620 p.

У Декларації визнається, що корінні народи, позбавлені засобів до існування, мають право на обґрунтоване і справедливе відшкодування. Важливо, що в Декларації визнається незаконною дискримінація корінних народів, заохочується їх повна й ефективна участь у прийнятті всіх рішень, які їх зачіпають, а також право розвиватися окремо, відповідно до власних поглядів на економічний і соціальний розвиток.

У документі підкреслюється, що корінні народи мають право на гідне життя, на збереження і зміцнення власних інститутів, культур і традицій, а також що вони володіють правом розвиватися в обраному ними напрямку відповідно до своїх потреб і прагнень. Ідеться як про колективні, так і індивідуальні права, про права на культуру і самобутність, права на освіту, охорону здоров'я, роботу, рідну мову та інші.

Відповідно до Декларації, корінні народи мають право: визначати структуру й обирати членів до складу своїх інститутів відповідно до власних процедур; визначати обов'язки окремих осіб стосовно їхніх громад; заохочувати, розвивати і зберігати свої інституціональні структури й особливі звичаї, духовність, традиції, процедури, практики і, в тих випадках, коли вони існують, правові системи або звичаї відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини.

Згідно зі ст. 38 Декларації держави в консультації і співпраці з корінними народами повинні вживати дієвих, зокрема законодавчих заходів, для досягнення завдань Декларації. Корінні народи мають право на доступ до фінансової та технічної допомоги з боку держав і шляхом міжнародної співпраці з метою реалізації своїх прав (ст. 39 Декларації). Корінні народи мають право на доступ і швидке рішення у процесі справедливих процедур урегулювання конфліктів і суперечок із державами або іншими сторонами, а також на ефективні засоби правового захисту у разі будь-яких порушень їх індивідуальних і колективних прав. У таких рішеннях належним чином беруться до уваги звичаї, традиції, норми і правові системи відповідних корінних народів і міжнародні права людини (ст. 39 Декларації).

Багато із прав, закріплених у Декларації, вимагають нових підходів до вирішення глобальних проблем, таких як розвиток, децентралізація і багатокультурна демократія. Аби щоб забезпечити глибоку повагу до самобутності корінних народів, країнам доведеться взяти спільну участь у вирішенні проблем корінних народів, що вимагатиме проведення дієвих консультацій та встановлення відносин партнерства з корінними народами[32].

Варто вказати, що після затвердження Декларації 2007 р. ГА ООН неодноразово зверталася до питань корінних народів у процедурних актах. Про це

[32] Декларация ООН о правах коренных народов : принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 г. ; URL : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml.

свідчать резолюції ГА ООН № 65/198 від 21 грудня 2010 р., 66/142 від 19 грудня 2011 р., № 66/296 від 17 вересня 2012 р. тощо. Так резолюцією № 66/296 було передбачено організацію пленарного засідання високого рівня ГА ООН під назвою «Всесвітня конференція із корінних народів», яке відбудеться 22–23 вересня 2014 р. із залученням корінних народів світу.

У резолюції 67/153, прийнятій ГА ООН без голосування 20 грудня 2012 р., урядам і корінним народам пропонувалося організовувати міжнародні і регіональні конференції та інші тематичні заходи з метою сприяння підготовці до Конференції з задіянням трьох механізмів ООН, що стосуються проблем корінних народів. Цікаво, що у цій резолюції тим державам, які ще не ратифікували Конвенцію МОП № 169 1989 р. чи не приєдналися до неї, було рекомендовано зробити це, а також розглянути питання підтримки Декларації ООН про права корінних народів та віталось зростання підтримки Декларації державами. Для підтримки Декларації державам пропонувалося вжити, через консультації і співпрацю з корінними народами, належних заходів, зокрема законодавчих[33].

Про права корінних народів згадано й у Конвенції про біологічне різноманіття (ст. 8j)[34].

Варто вказати, що трагічні події у Криму призвели до посилення уваги інституцій ООН до проблеми корінних народів України. Про це свідчить Заява корінних народів, що брали участь у 13-й сесії Постійного форуму з питань корінних народів від 11 травня 2014 р. «Про надзвичайну ситуацію, пов'язану з корінними народами Криму»[35].

У цій заяві, ініційованій представником Фонду дослідження та підтримки корінних народів Криму, констатувалося, що Крим є «батьківщиною і територією трьох корінних народів — кримських татар, караєв (караїмів) і кримчаків», «позбавлених своїх природних прав обома сторонами конфлікту». У заяві констатувалося, що корінні народи Криму не ініціювали і не підтримували українсько-російський конфлікт, але стали жертвами цієї колізії проти їх власної волі. На думку авторів заяви, всі юридичні кроки, зроблені Україною та РФ, «виглядають як спроби використовувати кримськотатарський народ у протистоянні як додатковий фактор, і не мають дійсного наміру забезпечити права корінних народів на ділі». Водночас констатувалося, що правові маніпуляції з наміром уникнути визнання і дотримання прав корінних народів

---

[33] Права коренных народов : резолюция 67/153, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 20 декабря 2012 г. [по докладу Третьего комитета (A/67/454)] ; URL : http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/487/80/PDF/N1248780.pdf?OpenElement.

[34] Киценко Д. М. Міжнародно-правовий статус корінних народів : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 — міжнародне право / Д. М. Киценко. — К., 2003. — 18 с.

[35] About Urgent Situation of Indigenous Peoples of Crimea Statement of Indigenous Peoples attending the 13th session of Permanent Forum on Indigenous Issues, 11.05.2014 ; URL : http://www.un.org/News/Press/docs/2014/hr5179.doc.htm.

(кримських татар, караєв і кримчаків) роблять їх уразливими перед будь-яким пригніченням із боку домінантного населення і уряду, який встановив контроль над цією територією.

Корінні народи світу у власній заяві звернулися до Верховного комісара ООН із прав людини з пропозицією організувати спеціальну міжнародну зустріч щодо становища корінних народів Криму. Водночас Спеціальному доповідачу з питання про права корінних народів було запропоновано відвідати Крим, щоб зібрати інформацію і факти, пов'язані зі становищем корінних народів. Також передбачалося включити делегацію корінних народів Криму до переліку обов'язкових учасників майбутньої Всесвітньої конференції з питань корінних народів 2014 р.

Україні та РФ корінні народи світу запропонували таке:

– знайти винятково мирні та дипломатичні заходи для вирішення їх суперечки, щоб зупинити будь-які військові дії в Україні і пріоритетно підвищити рівень фізичної безпеки корінних народів;
– забезпечити повну участь корінних народів Криму, відповідно до концепції вільної, попередньої, поінформованої згоди, у процес урегулювання такого конфлікту;
– утримуватися від погроз і переслідувань організацій та активістів, що захищають права корінних народів Криму методами ненасильства і громадських обговорень;
– якнайшвидше офіційно підтримати Декларацію ООН про права корінних народів і використовувати її як основу для їхньої політики й законодавчих актів, що стосуються Криму і корінних народів Криму;
– визнати права осіб, що належать до корінних народів Криму, зберігати своє громадянство, або змінити його, або мати подвійне громадянство на їх власний вибір, можливість прибути з місць їх вигнання і залишитися у Криму без жодних негативних наслідків для їх громадянських, політичних, економічних, соціальних чи культурних прав.

У заяві містилося звернення до членів Всесвітнього Товариства Корінних Народів із пропозиціями:

– підкреслити свою солідарність із корінними народами Криму, які опинилися у становищі заручників;
– звернутися до своїх партнерів і урядів для надання допомоги мирному врегулюванню кримської проблеми, особливо беручи до уваги наявність корінних народів на цій території, і необхідності визнавати й дотримуватися їх права;
– обмінюватися і поширювати інформацію про становище корінних народів у Криму, аби поліпшити його і запобігти ймовірним порушення прав людини і кровопролиття.

Питання корінних народів України стали предметом уваги Доповідей про ситуацію із правами людини в Україні наданих Управлінням Верховного комі-

сара з прав людини ООН 15 квітня та 15 червня 2014 р. Так у Доповіді від 15 квітня питання корінних народів порушувалося у пп. 6, 11, 89, 97 та 103 описової частини, у пп. 3 та 19 рекомендацій Доповіді від 15 квітня[36].

Зокрема посадовці ООН висловили думку, що через обіцянку визнання із боку України статусу корінного народу кримські татари бойкотували «референдум» 16 березня 2014 р.; також констатувалися факти дискримінації та насильства стосовно кримських татар як корінного народу; владі Криму рекомендувалося захищати права усіх меншин та корінних народів у Криму, зокрема і права кримських татар. У Доповіді двічі наголошувалося на ролі світової спільноти та ООН у захисті прав людини, зокрема прав корінних народів; автори Доповіді від 15 квітня рекомендували забезпечити інклюзивність та рівну участь у публічних справах та політичному житті для представників корінних народів і розробити механізми посилення такої участі; забезпечити захист прав усіх меншин та корінних народів у Криму, зокрема кримських татар.

Такі вимоги щодо забезпечення повної та інклюзивної участі кримських татар як корінного народу містила й Доповідь від 15 червня 2014 р., яка навіть мала спеціальний підрозділ «Права корінних народів». У ньому є аналіз заборони окупаційною владою у Криму проведення заходів із відзначення 70-річчя депортації кримських татар, згадувалося про надання СБУ документів щодо депортації кримських татар Меджлісу 29 травня 2014 р. та про акти окупаційної влади РФ і «кримського парламенту» із встановлення соціальних гарантій для депортованих[37].

Поточні загрози корінним народам України в умовах російської окупації

Окупація та подальша анексія РФ Криму (АР Крим та Севастополя), що відбулася у лютому-березні 2014 р., суттєво загострила проблему забезпечення прав та інтересів кримськотатарського народу як корінного народу України. В умовах іноземної окупації Криму, що переросла у його анексію, увагу новообраної влади України було приділено проблемі корінних народів; адже саме їх природні колективні права, які до того офіційно не визнавалися, але фактично реалізовувалися Україною, були відкинуті владою РФ та підконтрольною їй владою Криму.

Тому до парламенту України народний депутат П. Порошенко вніс проект Заяви Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави, який був затвердженій постановою Верховної

---

[36] Report on the human rights situation in Ukraine, 15 April 2014 : Office of the UN High Commissioner for Human Rights ; URL : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_Report_15April2014.doc.

[37] Report on the human rights situation in Ukraine, 15 June 2014 : Office of the UN High Commissioner for Human Rights; URL : http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf.

Ради України від 20 березня 2014 р. № 1140-VII[38]. У преамбулі Заяви містилося посилання на цілі та принципи, що проголошені у статтях 3, 11, 15 Конституції України, та статтю 1 Статуту ООН, на Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, а також Віденську декларацію.

Скоріш за все автори мали на увазі норми ч. 2 ст. 1 Статуту ООН щодо розвитку «дружніх відносин між націями на основі поваги рівноправ'я та самовизначення народів», згадані вище норми пакту 1966 р. щодо права народів на самовизначення[39], норми Конституції України про корінні народи та про те, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної багатоманітності (ч. 1, 4 Конституції України) і що держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами України.

У Заяві вказувалося, що Україна гарантує збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної і релігійної самобутності кримськотатарського народу як корінного та надає аналогічні гарантії всім національним меншинам України. При цьому Україна гарантувала захист та реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави. Водночас Україна визнала Меджліс кримськотатарського народу, виконавчий орган Курултаю кримськотатарського народу, та Курултай як вищий представницький орган кримськотатарського народу.

У п. 4 Заяви Верховна Ради України заявила про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів. Цікаво, що у первинній редакції проекту Заяви парламент лише мав доручити Кабінету Міністрів України «розпочати процес приєднання України» до Декларації (це слід пояснити невизначеністю самої процедури приєднання держав до декларації).

Також Верховна Рада України доручила Кабінету Міністрів України терміново подати проекти законів та інших нормативно-правових актів України, які визначають і закріплюють статус кримськотатарського народу як корінного народу України. Розробка відповідних проектів мала відбуватися шляхом консультацій із Меджлісом кримськотатарського народу, у тісній співпраці з ООН, ОБСЄ, Радою Європи відповідно до міжнародного права і стандартів забезпечення прав людини, корінних народів та національних меншин. Верховна Рада України доручила уряду розробити практичні механізми взаємодії між органами виконавчої влади України та Меджлісом кримськотатарського народу.

У Заяві наша держава рішуче засудила будь-які спроби обмеження політичних та соціальних прав, громадянських свобод громадян України різної

[38] Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави : постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 р. № 1140-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 15. — Ст. 581.

[39] Международный пакт о гражданских и политических правах : принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 г. ; URL : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol. shtml.

етнічної приналежності, які проживають в АР Крим, зокрема українців, росіян, кримських татар, вірмен, болгар, греків, німців, караїмів, кримчаків, що спостерігаються внаслідок проведення антиконституційного референдуму в АР Крим.

У пояснювальній записці до проекту Заяви правовим підґрунтям її схвалення було визнано згадану вище парламентську постанову від 20 квітня 2000 р. № 1660-III, де нібито «вказувалося на необхідність вирішення проблем, пов'язаних із відновлення прав кримськотатарського народу, як корінного народу України, примусово переселеного з території Криму». У цій записці прямо визнавалося схвалення Заяви як реакція на прийняття Верховною Радою АР Крим постанови за № 1702–6/14 «Про проведення загальнокримського референдуму» та подальших подій в АР Крим.

Зазначимо, що постанова № 1660-III та інші акти українського законодавства до березня 2014 р. не визнавали кримськотатарський народ корінним народом; така презумпція відображалася опосередковано. Наприклад, постановою № 1660-III у 2000 р. Президенту України приписувалося «дати доручення щодо вивчення питання про підписання Конвенції МОП № 169»[40].

Саме тому Заява від 20 березня 2014 р. має історичний характер; її реалізація на міжнародній арені відбулася під час роботи чергової щорічної сесії Постійного Форуму ООН із питань корінних народів у травні 2014 р.[41] Простійним представництвом України при ООН упродовж Форуму було організовано захід щодо висвітлення проблем кримськотатарського народу в Криму; 13 травня 2014 р. член представництва зробив на Форму офіційну заяву про підтримку Україною Декларації прав корінних народів ООН. Варто додати, що цю заяву було зроблено від імені уряду України. Так певною мірою вдалося позбутися двозначності, покликаної тим, що зазвичай односторонні акти держав міжнародного значення оформлюються рішеннями їх голів або урядів, а не парламентів.

Відповідні негативні події у Криму сприяли схваленню інших нормативних актів, насамперед Закону України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». У його преамбулі основою гуманітарної, соціальної та економічної політики держави стосовно населення тимчасово окупованої території України визначалися «захист і повноцінна реалізація національно-

---

[40] Про рекомендації парламентських слухань «Проблеми законодавчого врегулювання та реалізації державної політики щодо забезпечення прав кримськотатарського народу та національних меншин, які були депортовані і добровільно повертаються в Україну» : постанова Верховної Ради України від 20 квітня 2000 р. № 1660-III ; URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1660–14.

[41] Permanent Forum on Indigenous Issues Thirteenth Session 3rd & 4th Meetings (AM & PM) ; UN Economic and Social Council, HR/5179 ; URL : http://www.un.org/News/Press/docs/2014/hr5179.doc.htm.

культурних, соціальних та політичних прав громадян України, у тому числі корінних народів та національних меншин». Ця конструкція дозволяє стверджувати, що Україна в такий спосіб розглядає колективні права корінних народів як форму реалізації прав громадян України, що не є досконалим із погляду наведених вище теоретичних міркувань.

Утім, така формула дозволяє вважати, що права корінних народів України охоплюються нормами ч.ч. 1, 3 ст. 5, ч.ч. 1, 2 ст. 17 цього закону, за якими держава вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території. При цьому відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладається на РФ як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права[42].

За вказаними нормами у разі порушення положень цього закону державні органи України мають застосовувати механізми, передбачені законами України та нормами міжнародного права, з метою захисту миру, безпеки, прав, свобод і законних інтересів громадян України, які перебувають на тимчасово окупованій території. Також Україна зобов'язується вживати всіх можливих заходів, зокрема передбачених нормами міжнародного права, для відновлення порушених унаслідок окупації прав і свобод людини і громадянина на всій території України. Варто додати, що Декларацію прав корінних народів, безперечно, можна вважати зібранням відповідних норм міжнародного права, які можуть бути застосовані Україною для реалізації вимог закону № 1207-VII.

Норму ч. 7 ст. 5 закону № 1207-VII, за якою відповідальність за охорону культурної спадщини на тимчасово окупованій території покладається на РФ як на державу, що здійснює окупацію, відповідно до норм і принципів міжнародного права, поза сумнівом, слід поширювати й на культурну спадщину корінних народів України.

Також унаслідок негативних подій у Криму було схвалено Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1223-VII «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою». У цьому акті немає терміна «корінні народи»; водночас згадуються депортовані народи та кримськотатарський народ; це можна пояснити універсальністю документу, що охопив усі злочинні радянські депортації за національною ознакою.

Так закон визначає депортацію як насильницьке переселення народів, національних меншин та осіб за національною ознакою із місць їх постійного проживання на підставі рішень, прийнятих органами державної влади ко-

[42] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 36. — Ст. 957.

лишнього СРСР або союзних республік. У ст. 3 закону Україна визнала депортації на підставі рішень, прийнятих органами державної влади колишнього СРСР або союзних республік, як незаконні та злочинні акти, здійснені проти них. Водночас Україна визнала акти органів державної влади колишнього СРСР щодо реабілітації депортованих осіб, насильницькі переселених із місць постійного проживання, та відновлення їхніх прав.

Цей закон № 1223-VII став продовженням патерналістського підходу до проблем депортованих, якій панував в Україні як соціальній державі з 1990 р. Втім, у ньому де-факто закріплювалися права депортованих: на добровільне повернення в Україну, на адаптацію та інтеграцію в українське суспільство; на збереження і розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності; на повернення історичних назв населених пунктів, що були перейменовані за часів СРСР у зв'язку з депортацією. Відповідні права де-юре у законі йменуються як гарантії депортованим особам, реалізація яких не повинна обмежувати права і законні інтереси громадян, які проживають на відповідних територіях[43].

Також слід вказати на схвалений перед 70-ю річницею депортації кримських татар указ Президента України від 16 травня 2014 р. № 472/2014 «Про День боротьби за права кримськотатарського народу». Цей акт констатував, що через сімдесят років після депортації внаслідок дій тоталітарного режиму колишнього СРСР кримськотатарський народ постає перед загрозою дискримінації на рідній землі. Тому з метою підтримки боротьби громадян України — кримських татар за реалізацію своїх прав як представників корінного народу в Україні було встановлено День боротьби за права кримськотатарського народу — 18 травня[44].

Варто вказати на альтернативний проект постанови Верховної Ради України від 5 листопада 2013 р. № 3539, внесений депутатом В. О. Яворівським, у якому передбачалося у форматі відзначення 70-х роковин із часу депортації кримськотатарського народу та осіб інших національностей із території України здійснити комплекс відповідних заходів; серед відповідальних виконавців було передбачено низку органів державної влади[45].

Також слід згадати законопроекти із питань окреслення статусу корінних народів України, внесені до парламенту у березні 2014 р. Це проект закону «Про відновлення прав корінного народу України, примусово пересе-

---

[43] Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою : Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1223-VII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 39. — Ст. 1032.

[44] Про День боротьби за права кримськотатарського народу : Указ Президента України від 16 травня 2014 р. № 472/2014 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 41. — Ст. 1081.

[45] Про 70-ті роковини з часу депортації кримськотатарського народу та осіб інших національностей з території України (Автономна Республіка Крим) : проект постанови Верховної Ради України від 5 листопада 2013 р. № 3539, внесений н. д. В.О. Яворівським ; URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=48927&pf35401=281399.

леного з території Криму» № 4434 від 13 березня 2014 р., внесений народним депутатом Г. Г. Москалем, та проект закону «Про права корінних народів України» № 4501 від 20 березня 2014 р., внесений депутатами В. В. Карпунцовим, О. П. Проданом, Р. М. Павленком, Т. В. Кутовим та І. В. Геращенко.

Проект № 4434 був розроблений за аналогією до низки законопроектів, зокрема урядових, що раніше пропонувалися для вирішення проблеми депортованих[46]; фактично категорію «депортовані» було замінено у тексті на категорію «корінні народи»; більшість норм проекту було присвячено не визначенню статусу корінних народів, а встановленню компетенції публічної влади щодо організації їх повернення та облаштування в Україні; проект стосувався лише кримськотатарського народу[47]. Вказані обставини призвели до відхилення законопроекту комітетом.

Законопроект № 4501, запропонований згаданою групою депутатів фракції «УДАР» є досконалішим та якіснішим документом, що мав на меті визначення прав корінних народів в Україні та особливостей їх реалізації. Фактично цей проект є імплементацією норм Декларації прав корінних народів ООН; він відтворює перелік прав корінних народів, встановлених у декларації. Тому відповідний підхід його авторів, за умови визнання Україною значення цієї декларації, варто вважати продуктивним.

За ст. 1 проекту цього закону корінний народ України — це автохтонна етнічна спільнота, яка компактно проживає та етногенез якої відбувся на території в межах лінії державного кордону України, яка становить етнічну меншість у складі населення України і не має власного державного утворення за межами України. Корінними народами України проект пропонує визначити кримських татар, караїмів, кримчаків, «які компактно проживають на території АР Крим — невід'ємній складовій частині України»[48].

Саме ця стаття (решта норм проекту є переказом приписів Декларації ООН), фактично запозичена авторами із розглянутого вище проекту Концепції державної етнонаціональної політики України, викликає низку зауважень, адже питання етногенезу є складним для того, щоб ув'язувати його з лініями державного кордону. Крім того, караїми та кримчаки сьогодні роззосереджені по всій території України. Також не слід забувати, що традиційною територією проживання кримських татар в Україні, крім АР Крим, є Севастополь (також для караїмів) та райони Херсонської і Запорізької областей. Додамо, що під

[46] Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою : проект Закону України № 3142 від 11 вересня 2008 р. ; URL : http://gska2. rada. gov. ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33290.

[47] Про відновлення прав корінного народу України, примусово переселеного з території Криму : проект Закону України № 4434 від 13 березня 2014 р., внесений н.д. Г.Г. Москалем ; URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50220&pf35401=293990.

[48] Про права корінних народів України : проект Закону України № 4501 від 20 березня 2014 р., внесений н.д. В. В. Карпунцовим, О. П. Проданом, Р. М. Павленком та ін. ; URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50327.

час парламентського розгляду цього питання Верховна Рада України направила на доопрацювання проект № 4501, при цьому було рекомендовано враховувати пропозиції законопроекту № 4434, відхиленого за пропозицією комітету.

Позаяк сьогодні територія Криму розглядається державою-окупантом як власна, РФ поширила на неї своє національне законодавство. Тому варто окремо дослідити норми законодавства РФ із питань корінних народів. Імперський характер Російської держави сприяв складанню самобутніх шляхів вирішення проблеми правового статусу корінного нетитульного населення РФ. Історичним підґрунтям цього забезпечення було так зване інородницьке право імперського періоду. Після революції 1917 р. РРФСР та СРСР фактично запозичили відповідні інститути для вирішення питань статусу тубільного населення районів Півночі, Сибіру та Далекого Сходу Росії; решта народів отримали або статус титульних націй автономних республік, або були асимільовані протягом ХХ ст. до стану втрати політичної та культурної самобутності.

Сучасні правові акти, зокрема федеральні закони та законодавство суб'єктів федерації, які зараз регулюють правовий статус корінних нечисленних народів Росії, схвалені під гаслом розвитку положення ст. 69 Конституції РФ 1993 р., за якими РФ гарантує права корінних нечисленних народів «відповідно до загальновизнаних принципів та норм міжнародного права та міжнародних угод РФ». Для розвитку цих норм Конституції РФ було схвалено федеральні закони від 30 квітня 1999 р. № 82-ФЗ «Про гарантії прав корінних нечисленних народів РФ», від 20 липня 2000 р. № 104-ФЗ «Про загальні принципи організації громад корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу РФ» та від 7 травня 2001 р. № 49-ФЗ «Про території традиційного природокористування корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу РФ»[49].

Певне значення для визначення статусу корінних народів у РФ мають Перелік місць традиційного проживання і традиційної господарської діяльності корінних нечисленних народів РФ, схвалений розпорядженням Уряду РФ від 8 травня 2009 року № 631-р, та Концепція сталого розвитку корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу РФ, затверджена розпорядженням Уряду РФ від 4 лютого 2009 р. № 132-р.

Ці акти російського законодавства передбачають доволі широке коло колективних (етнічних) прав корінних нечисленних народів, але не визнають наявність прав цих етнічних груп на політичне самовизначення та обмежують

[49] О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации : Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ ; URL : http://constitution.garant.ru/act/right/180406/ ; О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ ; URL : http://base.garant.ru/12122856 ; Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ ; URL : http://base.garant.ru/182356.

права їх колективної власності на територіях традиційного мешкання і природокористування. Правова доктрина РФ для визнання етносу корінним народом, крім факторів автохтонності та історичності, висуває критерій нечисленності, за яким корінним народом може бути визнаний лише народ, кількість представників якого не перебільшує 50 000 осіб, та критерій збереження традиційного способу життя[50].

Такі умови не дають можливості низці етнічних груп РФ отримати статус корінних народів — у випадках перевищення їх численності або відмови від традиційного способу життя в умовах урбанізації. Тому ні кримські татари, ні караїми не можуть отримати статус корінних нечисленних народів від окупаційної влади РФ і користуватися ним для захисту власних колективних прав та інтересів.

Додамо, що влада РФ визначає вичерпний перелік корінних нечисленних народів на власній території. Вперше Єдиний перелік корінних нечисленних народів РФ було затверджено постановою Уряду РФ від 24 березня 2000 р. № 255; додатково Перелік корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу РФ було затверджено розпорядженням Уряду РФ від 17 квітня 2006 р. № 536-р. Цікаво, що до цього переліку неодноразово вносилися зміни у бік скорочення. Наприклад, сьогодні у ньому перераховано 40 етносів, із яких лише 2 (саами та вепси) проживають у європейській частині РФ. Протягом 2009–2011 років із переліку було вилучено (!!!) такі європейські народи РФ, як абазіни, бесермяне, водь, іжорці та сету; можна припустити що саами залишилися у переліку через їх транскордонний статус, а вепси — через етнічного походження В. Путіна.

Право держави визначати, яка етнічна група є корінним народом, узагалі неоднозначне (адже це межує з обмеженням права на самоусвідомлення), але воно ніяк не може допускати можливості скасування такого визнання через певні суб'єктивні фактори.

У згаданому федеральному законі від 30 квітня 1999 р. № 82-ФЗ через «унікальність етнічного складу населення Республіки Дагестан за кількістю народів, що проживають на її території», компетенцію встановлення окремого переліку корінних нечисленних народів у цій республіці, визначення їх кількісних та інших особливостей було надано Державній Раді Республіки Дагестан. Цей перелік був затверджений постановою Державної Ради Республіки Дагестан від 18 жовтня 2000 р. № 191 і прийнятий до відома владою РФ. Цікаво, що до 14 корінних нечисленних народів Дагестану у цьому акті було зараховано, серед інших, етнічних росіян (!!!).

---

[50] Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в Российском праве / В. А. Кряжков. — М. : Норма. 2010. — 560 с.; Ананидзе Ф. Р. Коренные народы и право народов на самоопределение / Ф. Р. Ананидзе // Вестник Российского университета дружбы народов. — Серия: Юридические науки. — 2001. — № 2. — С. 66–75.

Офіційною «неурядовою» організацією, що сьогодні об'єднує корінні нечисленні народи РФ, є Асоціація корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу РФ. Вона фактично є інструментом упливу влади РФ як на самі корінні народи РФ, так і на міжнародні структури із проблематики корінних народів. Незважаючи на активну участь Росії в міжнародних організаціях системи ООН із питань корінних народів, вона не використовує норми міжнародних актів для врегулювання цієї проблеми та не приєдналася до Декларації прав корінних народів.

Ставлення РФ до населення АР Крим визначається як доктриною РФ щодо «багатонаціонального народу» РФ, так і підходами, поширеними у проросійському середовищі в АР Крим. Про це свідчать, зокрема, норми так званого «Договору між РФ і Республікою Крим про прийняття в РФ Республіки Крим та утворення в складі РФ нових суб'єктів» від 18 березня 2014 р.

У цьому акті російська анексія Криму обґрунтовувалася «вільним і добровільним волевиявленням народів Криму на загальнокримському референдумі, проведеному в АР Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 р., на якому народи Криму ухвалили рішення про возз'єднання із Росією на правах суб'єкта РФ». Теза про «народи Криму» лунає й у ст. 3 цього акту, за яким РФ гарантує всім народам, «які проживають на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя», право на збереження рідної мови, створення умов для її вивчення та розвитку. У ч. 2 цієї статті вказується, що державними мовами Республіки Крим є російська, українська і «кримсько-татарська» мови. Слово «кримськотатарський» чомусь використовується у сучасній російській офіційній лексиці через дефіс. Причину точно встановити важко, хоча можна припустити, що через традиційне сприйняття у РФ кримських татар як ланки міфічного «загальнотатарського» етносу; дефіс у назві народу цю концепцію певною мірою (на думку російських ідеологів) підкреслює.

Реалізація права на самоусвідомлення корінними народами України в умовах окупації ускладнюється антилюдяною пропагандою, квазіісторичними «науковими» теоріями, якими оперує окупаційна влада, щоб довести «неповноцінність», «другосортність» корінних народів України, викривити їх історичне минуле. На жаль, часто, хоча й меншою мірою, відповідні спроби здійснювали окремі органи влади та посадові особи України, особливо за часів влади Януковича.

Таке положення дублюється і у постанові ВР АР Крим «Про незалежність Криму» від 17 березня 2014 р. № 1745–6/14, де цей орган вказує на «пряме волевиявлення народів Криму на референдумі», яке «показало, що народи Криму висловилися за входження у склад Росії, та, отже, за вихід зі складу України та утворення незалежної держави».

Цікаво, що така конструкція відкидається як непотрібна у т. зв. «Конституції Республіки Крим» (далі — КРК), схваленої т. зв. «Державною Радою Республіки Крим» 11 квітня 2014 р. У преамбулі КРК уже йдеться про «волю бага-

тонаціонального народу Республіки Крим»; у ст. 2 вказано, що «джерелом влади в Республіці Крим є її народ, який є частиною багатонаціонального народу РФ». Водночас у ч. 2 ст. 5 КРК зазначено, що земля та інші природні ресурси є основою «життя і діяльності народів, що проживають на території Республіки Крим»; у ч. 4 ст. 37: «у Республіці Крим створюються і забезпечуються рівні умови для збереження та розвитку культур всіх проживаючих у ній народів»; у п. 4 ст. 83 ідеться про збереження та розвиток етнокультурного різноманіття «народів РФ, які проживають на території Республіки Крим», але водночас — про «захист прав національних меншин». Державними мовами КРК у ч. 1 ст. 10 визначає російську, українську і «кримсько-татарську».

Вартим уваги слід вважати й указ Президента РФ від 21 квітня 2014 р. № 268 «Про заходи з реабілітації вірменського, болгарського, грецького, кримсько-татарського та німецького народів та державну підтримку їх відродження та розвитку»[51]. Вочевидь він був схвалений у порядку реакції на Закон України від 17 квітня 2014 р. № 1223-VII «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою» (адже інакше указ було б схвалено до або у день, а не після річниці депортації).

Цей акт у преамбулі згадував про «відновлення історичної справедливості, усунення наслідків незаконної депортації з території Кримської АРСР вірменського, болгарського, грецького, кримсько-татарського та німецького народів» та про «допущені порушення їх прав». Водночас вказані у документі народи «реабілітовано» не було (лише підтверджено незаконність депортації). Фактично цей акт було зведено до абстрактних доручень уряду РФ провести «комплекс заходів з відновлення історичної справедливості, політичному, соціальному та духовному відродженню» зазначених етнічних груп; «сприяти створенню і розвитку національно-культурних автономій, інших громадських об'єднань і організацій» цих груп, сприяти органам державної влади Республіки Крим та м. Севастополя у проведенні заходів до 70-річчя депортації; включити заходи, спрямовані на національно-культурне та духовне відродження вказаних груп, до федеральної цільової програми соціально-економічного розвитку Республіки Крим та м. Севастополя до 2020 р.

Намагання «розчинити» проблему кримських татар через наявність інших депортованих груп (вірмен, німців тощо) традиційні для проросійських сил в АР Крим з 1990 р. Водночас ця спроба неактуальна принаймні через те, що із 280 тисяч депортованих осіб, які повернулися в Україну (як було зазначено, зокрема, у парламентській постанові 2000 р. № 1660III), 270 тисяч становили кримські татари. Крім того, як справедливо констатують історики та автори постанови № 1660III, лише кримські татари були депортовані із Криму як

[51] О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития : Указ Президента Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 268 // Российкая газета. — 23 апреля 2014. — Федеральный выпуск № 6364.

цілісний етнос. У цілому важко уявити заходи «реабілітації німецького народу» з боку влади РФ, враховуючи щонайменше долю німців Східної Пруссії. Також абсурдним виглядає прагнення влади РФ вжити відповідних заходів щодо вірменського, болгарського, грецького народів — адже позицією влад та суспільств відповідних національних держав щодо власних «заходів» РФ навіть не поцікавилась.

Згаданий указ отримав негативну оцінку з боку спільноти корінних народів світу; так у Заяві корінних народів від 11 травня 2014 р. на Постійному Форумі ООН із питань корінних народів ішлося про те, що цей акт «ігнорує визнання кримських татар корінним народом та зрівнює їх з переселенцями з Європи, розміщених у Криму в XIX ст. як складову політики з витіснення корінного народу — кримських татар». У заяві це кваліфікувалося як відмова де-юре від визнання прав кримських татар як корінного народу; вказувалося, що «зміст указу вкрай слабкий та дуже далекий від норм і принципів, встановлених міжнародним правом для корінних народів та належної практики їх реалізації»[52].

Демонстрацію сучасної політики РФ щодо депортованих можна побачити й у висунутому депутатами ВР АР Крим Л. Р. Безазієвим та Е. С. Гафаровим проекті закону «Республіки Крим» від 21 травня 2014 р. № 1520/30–10 «Про деякі гарантії прав народів, депортованих у позасудовому порядку за національною ознакою у 1941–1944 роках з Автономної Кримської Радянської Соціалістичної Республіки». У запропонованому проекті не йдеться навіть про «незаконність» депортації, а вказано лише на «заходи соціального захисту» репатріантів. Нагадаємо, що у СРСР вищим заходом соціального захисту тривалий час був розстріл. Автори ж проекту пропонують репатріантам:

- компенсацію витрат на переїзд і перевезення багажу до Криму;
- надання одноразової матеріальної допомоги на завершення будівництва індивідуального житла;
- надання житла або земельної ділянки для будівництва індивідуального житла;
- інші заходи соціальної підтримки (першочергове встановлення телефону або пільгове забезпечення промтоварами);
- одноразову матеріальну допомогу у розмірі 30 мінімальних заробітних плат.

Більшість цих «заходів соціального захисту» щодо депортованих кримських татар містилися у підзаконних актах України 1992–2010 рр. та були реалізовані на практиці, тому зазначений акт, навіть за умови його схвалення, матиме суто пропагандистський характер. Станом на липень 2014 р. цей

[52] About Urgent Situation of Indigenous Peoples of Crimea Statement of Indigenous Peoples attending the 13th session of Permanent Forum on Indigenous Issues, 11.05.2014 ; URL : http://www.un.org/News/Press/docs/2014/hr5179.doc.htm.

документ було схвалено у першому читанні (постанова від 4 червня 2014 р. № 2203–6/14)[53].

Цікаво, що жодних спроб поширити на кримськотатарський народ дію Закону РРФСР від 26 квітня 1991 р. № 1107–1 «Про реабілітацію репресованих народів», що досі є чинним у РФ, з боку влади РФ або влади «Республіки Крим» зараз не спостерігається. Саме цим актом усі репресовані народи РРФСР були реабілітовані; при цьому репресивні акти проти них було визнано незаконними і злочинними. Під репресованими народами у ст. 2 цього закону визначалися нації, народності чи етнічні групи й інші історично сформовані культурно-етнічні спільності людей, наприклад, козацтво, щодо яких за ознаками національної чи іншої приналежності проводилася на державному рівні політика наклепів і геноциду, що супроводжувалася їх насильницьким переселенням, скасуванням національно-державних утворень, змішуванням національно-територіальних кордонів, встановленням режиму терору і насильства у місцях спецпоселення[54].

Традиційно у правовій доктрині вважалося, що на кримських татар цей акт не поширюється через їх перебування з 1954 р. під юрисдикцією УРСР та України. Водночас акт депортації (репресивний акт проти кримських татар) відбувався у 1944 р. саме під юрисдикцією РРФСР, тому відповідний закон № 1107–1, безперечно, поширений на кримських татар. Просто він не має дії на території України. Водночас якщо РФ з 2014 р. поширила свою юрисдикцію, як окупаційна влада, на Крим, вона має виконувати власний закон щодо кримськотатарського народу або офіційно змінити своє законодавство.

Ключовою у законі № 1107–1, крім факту визнання геноциду проти кримськотатарського народу, стає ст. 3, за якою реабілітація репресованих народів означає визнання і реалізацію їх права на відновлення територіальної цілісності, що існувала до «антиконституційної політики насильницького перекроювання кордонів», зокрема на відновлення національно-державних утворень, які «склалися до їх скасування», а також на відшкодування збитків, заподіяних державою. Вказані норми зобов'язують владу РФ, серед іншого, відтворити Кримську АРСР саме у тому форматі, в якому вона існувала до 1945 р., а не як абстрактну «Республіку Крим», де, за КРК, проживають якісь безіменні народи.

До речі, в 1991 р. Кримська АРСР була відтворена «в межах території Кримської області в складі УРСР» — законом УРСР від 12 лютого 1991 р. № 712-XII.

---

[53] О проекте закона Республики Крым «О некоторых гарантиях прав народов, депортированных во внесудебном порядке по национальному признаку в 1941–1944 годах из Автономной Крымской Советской Социалистической Республики» : постановление «Государственного совета Республики Крым» от 4 июня 2014 г. № 2203–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/ua/app/3449.

[54] О реабилитации репрессированных народов : Закон РСФСР от 26 апреля 1991 г. № 1107–1 ; URL : http://www.lawrussia.ru/texts/legal_689/doc689a267x252.htm.

Тому, хай як це парадоксально, але за умовчанням будь-яке державне утворення у Криму має продовжувати суб'єктність Кримської АРСР 1921–1945 рр. як національно-територіальної автономії кримськотатарського народу — за законом РРФСР від 26 квітня 1991 р. № 1107–1 (за позицією РФ) або за вказаним законом УРСР «Про відновлення Кримської АРСР» (за позицією України та решти цивілізованих держав світу).

Висновки

Проблема корінних народів ґрунтується на глобальному питанні статусу носіїв низки колективних прав. Специфіка корінних народів зумовлена неможливістю ефективної реалізації власного суверенітету через утворення національних незалежних держав. Питання забезпечення прав корінних народів загострюється в умовах зазіхання держав, де вони проживають, або інших суб'єктів на їхню власність, етнічну самобутність та політичний устрій. Яскравим прикладом цього є політико-правова доля корінних народів України, що мешкають сьогодні в окупованому Криму.

Колективні політичні, економічні, соціальні, культурні права корінних народів визнані світовим суспільством через Декларацію про права корінних народів ООН 2007 р., яка стала документом величезної політико-правової сили. Правовий статус та фактичне становище корінних народів України — кримських татар, кримських караїмів та кримчаків — зумовлені трагічною долею їх історичної батьківщини. Україна з 1991 р. визнавала права корінного кримськотатарського народу де-факто, а де-юре визнання його статусу та приєднання до Декларації 2007 р. відбулося у 2014 р. за умови окупації Криму РФ.

Окупаційна влада РФ у Криму не визнає за корінними народами, насамперед за кримськотатарським, їх правового статусу. Його захист, відновлення та реалізація стають справою України та усієї світової спільноти. Україна має схвалити закон про статус корінних народів із фіксацією у ньому приписів Декларації ООН на засадах субсидіарності. Наша держава має використовувати механізми ООН та міжнародні неурядові механізми корінних народів із питань захисту прав корінних народів України на окупованих територіях та захисту прав корінних народів самої РФ в умовах відродження російського імперіалізму.

3.2.6. Питання громадянства та статусу місцевого населення у зв'язку з російською окупацією Автономної Республіки Крим

Агресія Російської Федерації проти України, що почалася з військової окупації та низки подальших квазіправових дій, спрямованих на анексію Автономної Республіки Крим, поставила велику кількість практичних правових проблем, що мають значення не тільки для міждержавних відносин, а й для повсякденного життя осіб, що опинилися на окупованій території. Однією з таких проблем є ухвалення Російською Федерацією законодавчих актів, що мають на меті автоматичне надання мешканцям окупованої території російського громадянства та відповідно невизнання їх громадянами України. Тож мета цього розділу є подвійною. У першій його частині надається міжнародно-правова кваліфікація діям Російської Федерації, спрямованим на навернення громадян України, що постійно мешкають на окупованій території, до громадянства Росії. Друга частина присвячена юридичному аналізові практичних наслідків ситуації, за якої громадяни України, що мешкають на окупованій Російською Федерацією території, розглядаються останньою як свої власні громадяни, а також правового статусу громадян України, які подали заяву про відмову від громадянства держави-окупанта , але продовжують мешкати на окупованій території України (у Автономній Республіці Крим).

1. Правова кваліфікація дій Російської Федерації, спрямованих на зміну громадянства мешканців окупованої території України

Оскільки сучасне міжнародне право категорично не допускає придбання території шляхом анексії, розглядаючи останню як один з класичних проявів агресії як найтяжчого злочину проти міжнародного права, ситуацію в Автономній Республіці Крим слід розглядати лише як тимчасову (незалежно від її фактичної тривалості) окупацію. Відповідно, згідно зі статтею 2, спільної для чотирьох Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 року, ця ситуація повинна кваліфікуватись як міжнародний збройний конфлікт, а відносини на окупованій території — регулюватися міжнародним гуманітарним правом.

Як підкреслює ізраїльський професор, автор однієї з найавторитетніших монографій з права військової окупації Й. Дінстейн, відносини між державою-

Поєдинок Ольга Романівна — адвокат, старший викладач Дипломатичної академії України при Міністерстві закордонних справ України, асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

окупантом та цивільним населенням на окупованій території визначаються особливим характером військового панування без наявності титулу на територію[1]. Оскільки, як зазначалося вище, твердження Російської Федерації про перехід до неї суверенітету над Кримським півостровом не мають з погляду міжнародного права жодного значення і окупована територія Автономної Республіки Крим є частиною України, питання правового статусу цивільного населення на окупованій території визначаються Гаазьким положенням про закони і звичаї сухопутної війни 1907 року, положення якого давно визнані як частина загального звичаєвого міжнародного права, а також Четвертою Женевською конвенцією про захист цивільного населення під час війни 1949 р.

Розглянемо основні положення договірного та звичаєвого міжнародного гуманітарного права, що стосуються особистого статусу цивільних осіб, які мешкають на окупованій території.

По-перше, за логікою міжнародного гуманітарного права, що застосовується в умовах військової окупації, дії окупуючої держави, спрямовані на зміну громадянства цивільних осіб, що перебувають під захистом Четвертої Женевської конвенції, не можуть визнаватися правомірними, оскільки вони за своєю суттю суперечать об'єкту та меті цієї конвенції. Слід пам'ятати, що відповідно до пункту 1 статті 4 Четвертої Женевської конвенції «під захистом цієї Конвенції перебувають особи, які у будь-який момент та у будь-який спосіб перебувають у випадку конфлікту або окупації під владою Сторони конфлікту, або окупуючої Держави, *громадянами якої вони не є*[2]». Отже, примушування громадян окупованої держави набути громадянство держави-окупанта є не чим іншим, як недобросовісною та протиправною поведінкою, що має на меті позбавити їх захисту міжнародного гуманітарного права.

Ситуація з анексією окупованої території та її впливом на статус цивільного населення прямо визначена у статті 47 Четвертої Женевської конвенції: «Захищені особи, що перебувають на окупованій території, не будуть у жодному разі та жодним чином позбавлені переваг цієї Конвенції у зв'язку з будь-якими змінами, запровадженими стосовно правових положень, що діють на цій території чи в управлінні цією територією внаслідок її окупації, ні у зв'язку з будь-якою угодою, укладеною між владою окупованої території та владою окупуючої держави, ні у зв'язку з анексію державою-окупантом всієї або частини окупованої території»[3].

Протиправність поширення російського громадянства на мешканців окупованої території не може викликати сумнівів хоча б через те, що воно є

---

[1] Dinstein Y. The International Law of Belligerent Occupation. — Cambridge, 2009. — P. 52.

[2] Текст виділено автором.

[3] Тут і далі переклад положень Четвертої Женевської конвенції належить автору. Переклад здійснювався за виданням: IV Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949. A Commentary Published under the General Editorship of Jean S. Pictet. — Geneva, 1958. — 688 p.

лише частиною загального злочинного плану керівництва Російської Федерації щодо вчинення агресії проти України. Суперечить воно і загальним засадам права військової окупації, зокрема статті 31 Четвертої Женевської конвенції, яка передбачає заборону застосування будь-яких засобів примусу як фізичного, так і морального характеру до захищених осіб, тобто до цивільного населення окупованої території. Обставини, за яких окупаційна влада в Автономній Республіці Крим організовувала масове надання місцевому населенню російського громадянства, поза сумнівом, мали характер щонайменше морального примусу, оскільки супроводжувалися фактичними погрозами щодо дискримінації осіб, які відмовляться дістати громадянство держави-окупанта.

Розглянемо також деякі конкретні норми міжнародного гуманітарного права, що застосовується до цивільного населення за ситуацій військової окупації. Серед іншого, треба звернути увагу на норми щодо можливого кримінального переслідування населення окупованої території у судах окупуючої держави, щодо обов'язку цивільного населення зберігати вірність державі, суверенітет якої поширюється на окуповану територію, а також заборони змушувати населення окупованої території брати участь у воєнних діях проти власної держави.

Стаття 67 Четвертої Женевської конвенції передбачає, що окупаційні військові суди повинні брати до уваги той факт, що обвинувачена особа не є громадянином держави-окупанта. Це положення прийнято трактувати у тому сенсі, що особи, які до початку окупації мали громадянство держави, що має суверенітет над відповідною територією, зберігають його[4].

Стаття 68 Четвертої Женевської конвенції у контексті можливого призначення покарання у вигляді смертної кари підкреслює у пункті 3, що «оскільки обвинувачений не є громадянином Держави-окупанта, він не пов'язаний з нею жодним обов'язком вірності». Ця норма є логічним наслідком правила статті 45 Гаазького положення про закони і звичаї сухопутної війни 1907 року: «Забороняється примушувати мешканців окупованої території присягати на вірність супротивній Державі».

Поширення громадянства держави-окупанта на мешканців окупованої території означає також поширення на них загального військового обов'язку. При цьому треба пам'ятати, що примушування мешканців окупованої території до військової служби у збройних силах держави-окупанта є серйозним порушенням міжнародного гуманітарного права та кваліфікується як воєнний злочин. Першим прецедентом у цьому сенсі, який до того ж за обставинами має дуже багато спільного зі спробою Російської Федерації анексувати територію Кримського півострову, є вирок французького військового трибуналу у Страсбурзі 1946 року у справі Вагнера та інших, де йшлося про примушування мешканців окупованого Третім Рейхом Ельзасу до служби у німецьких зброй-

[4] Dinstein Y. Op. cit. — P. 53.

них силах. Такі дії обвинувачених були кваліфіковані трибуналом як воєнний злочин[5]. Подальший розвиток міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права підтвердили цю позицію окупаційного військового трибуналу. Так, стаття 147 Четвертої Женевської конвенції до одного з найсерйозніших її порушень (англ. — *grave breaches*) відносить «примушування захищеної особи служити у збройних силах супротивної Держави». Як і будь-які інші серйозні порушення Женевських конвенцій 1949 року, такі дії розглядаються як воєнний злочин як договірним, так і звичаєвим міжнародним кримінальним правом. Зокрема, склад цього воєнного злочину передбачено пунктом 2 (b) (xv) Римського статуту Міжнародного кримінального суду[6].

Наголошуючи на існуванні заборони державі-окупанту змінювати громадянство мешканців окупованої території, один з найавторитетніших дослідників міжнародного гуманітарного права бельгійський професор Е. Давід наводить як приклад низку резолюцій Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй щодо ситуації з окупованими сирійськими Голанами, в яких Ізраїль було закликано «утримуватися від нав'язування ізраїльського громадянства та ізраїльських посвідок особи» населенню цих територій[7].

У світлі згаданих норм міжнародного гуманітарного права, що мають імперативний характер, та їхнього тлумачення у практиці Організації Об'єднаних Націй, аналіз процедури «негативної оптації», яка обрана Російською Федерацією для нав'язування свого громадянства мешканцям Автономної Республіки Крим, не має суттєвого юридичного значення. Утім, той факт, що ця процедура передбачала дуже незручну (особисте повідомлення окупаційній владі про відмову від набуття громадянства Росії) та об'єктивно загрозливу для власної безпеки та добробуту можливість індивіда заперечити проти цих дій, потребує аналізу в другій частині цього розділу.

Отже, сучасне міжнародне гуманітарне право повною мірою підтверджує справедливість підходу, визначеного у частині четвертій статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»[8]: «Примусове автоматичне набуття гро-

---

[5] Trial of Robert Wagner, Gauleiter and Head of the Civil Government of Alsace during the Occupation, and six others / Permanent Military Tribunal at Strasbourg, 23rd April to 3rd May, 1946, and Court of Appeal, 24th July 1946 // URL: http://www.worldcourts.com/ildc/eng/decisions/1946.05.03_France_v_Wagner.pdf (downloaded on 14.07.2014).

[6] Див. детальніше: D?rmann K. Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary. — Cambridge, 2003. — P. 97

[7] Давид Э. Принципы права вооружённых конфликтов. — М., 2011. — С. 581. Ідеться, наприклад, про резолюції A/Res. 49/36 D від 9 грудня 1994 р., п. 4; 50/29 D від 6 грудня 1995 р., п. 4; 54/80 від 6 грудня 1999 р., п. 4; 55/134 від 8 грудня 2000 р., п. 4, що здобули майже одностайну підтримку на Генеральній Асамблеї (наприклад, за останню з них проголосувало 150 держав за одного голосу проти та чотирьох, що утрималися).

[8] Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2014. –№ 26, ст. 892.

мадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України».

2. Фактичне подвійне громадянство населення окупованої Автономної Республіки Крим: проблема та можливі шляхи її вирішення

Перш ніж розглянути ситуацію з фактичним подвійним громадянством більшості осіб, що проживають в Автономній Республіці Крим, коротко нагадаємо основні засади «довоєнного» правового регулювання проблеми біпатризму в конституційному праві України.

Як відомо, стаття 4 Конституції України проголошує: «В Україні існує єдине громадянство. Підстави набуття і припинення громадянства України визначаються законом». Пункт 1 статті 2 Закону України «Про громадянство України» деталізує принцип єдиного громадянства, закріплений у Конституції:

- окремі адміністративно-територіальні одиниці (Автономна Республіка Крим та області) не можуть мати свого громадянства;
- якщо громадянин України набув громадянство іншої держави, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України;
- якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Як бачимо із наведених вище положень, Україна не визнає наслідків подвійного громадянства, проте не забороняє подвійне громадянство як таке. Зокрема, обов'язок відмовлятися від другого громадянства для громадян України не передбачений. У зв'язку з цим неможливо не згадати частину першу статті 19 Конституції України, яка проголошує: «Правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством».

Традиційно в Україні найбільшу плутанину та проблеми викликала ситуація добровільного набуття громадянином України іноземного громадянства. У таких випадках необхідно пам'ятати, що рішення щодо втрати громадянства України на підставі добровільного набуття громадянства іншої держави може бути прийняте Президентом України (частина третя статті 19 Закону України «Про громадянство України»), що до видання відповідного указу Президента України громадянин України, який набув громадянство іноземної держави, користується всіма правами та несе всі обов'язки громадянина України (стаття 20 Закону), а також що механізму примусового позбавлення громадянства України за добровільне набуття іноземного громадянства у законодавстві немає.

Як нами було зазначено вище, позиція щодо невизнання примусового автоматичного набуття громадянами України, що мешкають на окупованій території, громадянства Російської Федерації, є абсолютно виправданою та такою, що відповідає міжнародному праву. Разом з тим лише цієї офіційної позиції,

нехай у закріпленої в законодавчому акті вищої юридичної сили, недостатньо, щоб вирішити всі практичні проблеми, що постають у зв'язку з фактичним набуттям українськими громадянами другого громадянства — громадянства держави-окупанта.

Ухвалюючи подальші рішення, спрямовані на забезпечення прав і свобод громадян України на тимчасово окупованій Російською Федерацією території, слід враховувати, що на сьогодні там мешкають такі дві умовні категорії громадян України:

1. Громадяни України, які у встановлені окупаційною владою строки та згідно з визначеним нею порядком подали заяви про відмову від набуття громадянства Російської Федерації. Це найменш численна група осіб, які, утім, потребують не тільки загальних, а й додаткових заходів з їхньої підтримки з боку влади України, оскільки розглядаються окупаційною владою як іноземці та відповідно позбавлені значної кількості громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав.

«Стаття 110–2. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України

1. Фінансування дій, вчинених з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, –

карається позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років та з конфіскацією майна.

2. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, –

карається позбавленням волі на строк від п'яти до семи років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років та з конфіскацією майна.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені повторно або з корисливих мотивів, або за попередньою змовою групою осіб, або у великому розмірі, або якщо вони призвели

до заподіяння значної майнової шкоди, –

караються позбавленням волі на строк від шести до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

4. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою чи в особливо великому розмірі, або якщо вони призвели до інших тяжких наслідків, -

караються позбавленням волі на строк від восьми до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

5. Особа, крім керівника організованої групи, звільняється від кримінальної відповідальності за дії, передбачені цією статтею, якщо вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно заявила про те, що сталося, органу, службова

особа якого наділена законом правом повідомляти про підозру, про відповідну незаконну діяльність або іншим чином сприяла її припиненню або запобіганню злочину, який вона фінансувала або вчиненню якого сприяла, за умови, що в її діях немає складу іншого

злочину.

2. Громадяни України, які набули за фактично примусовою «автоматичною» процедурою громадянство Російської Федерації. Відповідно до цитованої вище частини четвертої статті 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» факт набуття ними російського громадянства Україною не визнається, а отже, не може вважатися добровільним і бути потенційною підставою для втрати громадянства України. По суті, йдеться про розширення встановленого законодавством України переліку випадків, коли набуття іноземного громадянства не вважається добровільним. Згадаймо, що стаття 19 Закону України «Про громадянство України» передбачає низку таких випадків (одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства іншої держави чи держав; автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем тощо).

Щодо другої категорії особливо важливо зазначити, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює, що всі громадяни України у Автономній Республіці Крим мають право на отримання соціальних виплат від Української держави у разі, якщо вони не отримують їх від Російської Федерації. Так, частина друга статті 7 цього закону передбачає: «Виплата пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території і не отримують пенсій та інших соціальних виплат від уповноважених органів Російської Федерації, здійснюється в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України».

Найскладнішим, як уявляється, є становище громадян України у Автономній Республіці Крим, які свідомо та мужньо відмовилися від автоматичного набуття громадянства Російської Федерації. На нашу думку, Українська держава має у пріоритетному порядку надавати таким особам як юридичну підтримку (аж до допомоги з представництвом їхніх інтересів у Європейському суді з прав людини), так і соціальний захист. Поряд із цим питання щодо примусового позбавлення громадянства України тих, хто набув у результаті окупації громадянство Російської Федерації, не повинно поставати взагалі.

Підбиваючи підсумки цьому розділові, слід наголосити, що автоматичне та фактично примусове надання громадянства Російської Федерації мешкан-

цям окупованої Автономної Республіки Крим є порушенням низки принципів і норм міжнародного гуманітарного права, а тому офіційна позиція України щодо невизнання правових наслідків цих дій є об'єктивно правильною та фактично єдино можливою. Разом з тим від уряду України вимагаються серйозні практичні кроки із забезпечення на практиці прав вітчизняних громадян, що проживають на тимчасово окупованій території, як тих осіб, яких Російська Федерація розглядає як своїх громадян, так і тих, хто знайшли у собі мужність і практичну можливість офіційно відмовитися від «щедрої пропозиції» окупанта.

3.2.7. Російська агресія проти України: питання права власності на окупованій території Криму та відшкодування збитків

Сьогодні в результаті російської агресії та анексії Криму півострів, відповідно до норм міжнародного публічного права, є *окупованою* територією. Варто зауважити, що *анексія* Криму, яка послідувала за вторгненням Росії, не скасовує правового режиму окупації як системи певних гарантій прав фізичних і юридичних осіб, котрі опинилися на окупованій території. На міжнародному рівні правовий режим окупації визначений, зокрема, Гаазькою конвенцією 1907 р. про закони і звичаї сухопутної війни та Женевською конвенцією 1949 р. про захист цивільного населення під час війни.

Згадані конвенції встановлюють, серед іншого, правила стосовно ***права власності та правового режиму майна на окупованій території***[1]***. Відповідно до цих документів Україна прийняла Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. (надалі — Закон або Закон про окупацію), у якому конкретизуються норми міжнародного гуманітарного права.***

Принципові положення щодо гарантування права власності та правового режиму майна на тимчасово окупованій території, які закріплено у ст. 11 Закону, передбачають таке.

По-перше, на цій території право власності охороняється згідно із законодавством України. Таке правило є логічним висновком із загального положення про те, що тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України (ст. 1 Закону).

По-друге, Закон про окупацію підтверджує право власності й інші речові права на рухоме і нерухоме майно за тими ж суб'єктами цих прав, які існували до окупації.

Із попередніх положень випливає наступне принципове правило про те, що жодні акти окупаційної влади про відчуження майна не визнаються. Спе-

[1] Наприклад, відповідно до вимог ст. 23, 46 і 56 Гаазької конвенції 1907 р. окупаційна влада не повинна знищувати, захоплювати, конфісковувати чи націоналізовувати власність. Женевская конвенция 1949 р. про захист цивільного населення під час війни також встановлює низку вимог до держави-окупанта. Міжнародне право не тільки забороняє теперішній владі Криму захоплювати, конфісковувати чи націоналізувати власність держави, юридичних і фізичних осіб українського Криму, а й зобов'язує державу-окупанта кримінально переслідувати осіб, які скоїли такі дії.

Довгерт Анатолій Степанович — завідувач кафедри міжнародного приватного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, д.ю.н., професор, член-кореспондент АПрН України.

ціально підкреслюється, що об'єкти права власності українського народу (земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що перебувають у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної економічної зони) та держави Україна (військове майно, майно державних органів, державних підприємств, установ та організацій) не можуть переходити у власність інших держав, юридичних або фізичних осіб в інший спосіб, ніж передбачений законами України.

По-четверте, *правочини з нерухомим майном,* вчинені з порушенням вимог українського законодавства, вважаються недійсними з моменту вчинення і не створюють юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з їх недійсністю. Державна реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території відбувається у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Відповідно до постанови останнього «Питання державної реєстрації речових прав на нерухоме майно, яке розташоване на тимчасово окупованій території» від 2 липня 2014 р. державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, внесення змін до записів Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, ведення реєстраційних та облікових справ, вчинення інших реєстраційних дій щодо нерухомого майна, яке розташоване на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, здійснюють органи державної реєстрації прав Херсонської та Запорізької областей відповідно до законодавства України у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Незважаючи на чіткі міжнародні і національні норми стосовно права власності та правового режиму майна на окупованій території, Росія взяла курс на їх ігнорування. Зокрема за короткий період окупації у Криму «націоналізовані» (саме таким терміном злочинці називають захоплення і конфіскацію майна) потужні суднобудівні, хімічні, газо- та нафтодобувні, транспортні й інші державні підприємства[2], порти[3], вищі навчальні заклади, здравниці[4] тощо. Над кожною українською приватною компанією у Криму нависла загроза екс-

[2] Наприклад, у цьому переліку суднобудівні заводи «Залив» і «Море», електромашинобудівний завод «СЕЛМА», Сімферопольський завод «Фіолент», Сакський хімічний завод «Йодобром», Кримський содовий завод, Кримське підприємство «Бром», Кримський титан, Сиваський анілінофарбовий завод, Керченський меткомбінат, Черноморнафтогаз, вино-коньячні заводи «Масандра», «Коктебель», «Новий світ» тощо. Майно всієї інфраструктури Укрзалізниці та Укравтодору, яке розташоване у Криму, було «націоналізовано» і «передано» відповідно «Кримським автодорогам» та створеному підприємству «Кримська залізниця» (постанови так званої Державної Ради Криму від 26 березня 2014 р.).

[3] Постановою так званої Державної Ради Криму від 17.03.2014 р. у власність Республіки Крим «націоналізовані» цілісні майнові комплекси державних підприємств «Керченський морський торговий порт», «Керченський морський рибний порт», «Феодосійський морський торговий порт», «Ялтинський морський торговий порт», «Севастопольський морський торговий порт», «Севастопольський морський рибний порт», «Євпаторійський морський торговий порт».

[4] «Націоналізовано» близько 200 санаторних та інших оздоровчих закладів України.

пропріації або припинення діяльності. Масові порушення права власності та інших речових прав із боку Росії у Криму спостерігаються і в інших випадках. У зв'язку із цим варто нагадати, що порушення норм, які регулюють режим окупації, кваліфікуються як військові злочини, за них передбачено кримінальну відповідальність.

Україна та світ, виходячи із суверенітету України в Криму, не визнають актів окупаційної влади про зміну власників майна. Така правова позиція є важливою з огляду на формування підходу до ***відшкодування збитків і моральної шкоди*** державі Україна та іншим потерпілим від російської окупації Криму. Позаяк Україна розраховує на повернення Криму і всього свого майна, відшкодуванню на цьому етапі підлягають переважно збитки, які виникли через неможливість користування майном (упущена вигода, витрати на заміщення втраченого тощо). Хоча в окремих випадках до відшкодування можуть входити збитки від знищення, пошкодження або захоплення майна (наприклад, частина рухомого майна ЗСУ вже знищена або пошкоджена, приватний власник вирішив вимагати компенсацію за втрачене майно тощо).

Слід визнати, що питання про відшкодування збитків державі Україна та іншим суб'єктам речових прав тісно пов'язане із загальними питаннями про міжнародне визнання дій Росії у Криму як актів агресії, анексії і окупації та про *правові засоби зупинки агресора і відновлення status quo, що існувало до агресії*.

Із початком російської агресії у Криму Україна відразу здійснила низку міжнародних політичних та правових кроків із метою зупинення агресора. Серед них, зокрема, варто згадати зусилля України в ООН, Раді Європи, ОБСЄ, ЄС та інших міжнародних організаціях. У всіх документах, прийнятих згаданими організаціями[5], в офіційних заявах багатьох держав ідеться про кваліфікацію дій Росії у Криму як протиправних та агресивних, про незаконність референдуму, про невизнання спочатку нової кримської держави, а згодам анексії Криму, про підтвердження територіальної цілісності України, про звернення до Росії не порушувати своїх зобов'язань за Будапештським меморандумом 1994 тощо. Проти Росії, окремих її очільників були задіяні санкції США, ЄС та інших країн. На національному рівні Україна також запровадила окремі обмеження стосовно сусідньої держави, прийняла важливий Закон про окупацію, звернулася до Європейського суду з прав людини з відповідною заявою тощо.

Попри всі задіяні заходи та безпрецедентну підтримку України з боку світової спільноти, Росія-агресор не тільки не виконала очевидних вимог нашої та інших країн, міжнародних організацій щодо припинення агресії і віднов-

[5] Наприклад, у схваленій більшістю держав світу Резолюції ГА ООН «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 р. підтверджується суверенітет та територіальна цілісність України в її міжнародно визнаних кордонах, робиться висновок про незаконність референдуму та не визнається зміна статусу Автономної Республіки Крим і міста Севастополя (Док. A/res/68/262).

лення *status quo*, а й розпочала нову агресію на сході України, яка виплеснулася у повномасштабну війну[6] з десятками тисяч біженців та тисячами поранених та загиблих, зокрема й серед цивільного населення. Через цю війну увага і сили України та світової спільноти відведені від проблеми Криму, що, безперечно, відповідає задумам агресора щодо його утримання.

Отже, можна констатувати, що вже задіяні правові та політичні засоби щодо зупинення Росії і повернення Криму під суверенну владу України не досягли мети. Залишається визнати, що, на жаль, післявоєнна (після Другої світової) побудова світу досі не отримала модерних дійових правових механізмів для зупинення агресії та покарання агресора, який до того ж є постійним членом Ради Безпеки ООН. Теоретично існують й інші мирні способи вирішення конфлікту[7]. Проте це лише теоретично. До арсеналу інших міжнародно-правових кроків можна віднести, наприклад, отримання Консультативного висновку Міжнародного суду ООН на основі запиту Генеральної Асамблеї ООН або вирішення конфлікту Міжнародним судом ООН чи Постійною палатою третейського суду. Такі засоби названі теоретичними через те, що вони потребують або згоди Росії на передачу справи до суду (такої згоди Росія ніколи не давала), або прямо не досягають результату (Консультативний висновок).

Ми приєднуємося до думки тих політиків і вчених, які вважають, що зупинити агресора можливо лише колективними зусиллями світового співтовариства. Адже нападом на Україну і «аншлюсом» Криму Росія розв'язала Третю світову війну. Якщо попередню світову бійню «ображена» Німеччина почала з розділу Польщі, то теперішню розпочинає «ображена» Росія — із «розшматування» України. Але це лише перший крок , наступним буде територіальне розширення Росії до кордонів колишнього СРСР (тобто приєднання країн Балтії, Закавказзя, Середньої Азії, Молдови), потім підкорення країн колишнього «соціалістичного табору», втягнення у сферу свого впливу переважної частини країн Азії, Африки та Латинської Америки тощо. Для здійснення цих планів Росія вже має головне: випущений джин агресивності, загарбництва та відчуття винятковості російського народу (підтвердження: рейтинг Путіна-завойовника у росіян зараз наближається до 100%, сформувалося державне войовниче православ'я як важливий елемент «православного рашизму», вкорінення у свідомості народу образу іноземця, особливо із Європи та США як слабака-невдахи, якого треба нещадно «виховувати»). Відпрацьовано знаряддя для досягнення мети — це гібридна війна з можливим обмеженим застосуванням

---

[6] Війна названа гібридною через поєднання принципово різних типів і способів її ведення, зокрема використання класичних прийомів (із військовослужбовцями в уніформах, військовою технікою та ін.), нерегулярних збройних формувань (повстанців, терористів, партизан та ін.) та таких, як інформаційна і кібервійна.

[7] Наприклад, Статут ООН називає такі мирні заходи як переговори, обстеження, посередництво, примирення, арбітраж, судовий розгляд, звернення до регіональних органів або угод та будь-які інші на власний вибір сторін (ст. 33).

ядерної зброї. Локомотивом здійснення цих планів є образа Росії за втрату лідерських позицій на світовій арені після розпаду СРСР, що розглядається як приниження, і намагання показати світу «Кузькіну мати».

Пожежу Третьої світової можливо загасити — об'єднавшись. Необхідно терміново запроваджувати потужні економічні (так звані секторальні) санкції проти Росії[8]. Дієвим заходом стало б обмеження або тимчасове припинення видачі віз росіянам на в'їзд до США та країн ЄС. Можливі інші колективні санкції країн світу.

Якщо через зусилля світового співтовариства Росія не припинить агресію проти України і не поверне Крим, тоді її членство в ООН мусить бути припинене, наприклад, через брак правових підстав для її членства у цій організації (після розпаду СРСР Росія не пройшла процедури вступу). До всього іншого це дасть можливість притягнути Росію та її очільників до різних видів відповідальності через створення спеціального Міжнародного трибуналу щодо Росії.

У межах згаданих міжнародних процедур могло би вирішуватись і ***питання про компенсацію Україні матеріальної і моральної шкоди***, спричиненої агресивними діями Росії у Криму. В Законі про окупацію особливо зауважується, що відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданих у результаті тимчасової окупації державі Україна, юридичним і фізичним особам у повному обсязі покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію. Пошуки механізмів компенсації шкоди залежать від багатьох чинників, зокрема від особи потерпілого (чи то держави, чи приватної особи).

Зрозуміло, що на більш-менш повне відшкодування збитків можна розраховувати у разі примушення Росії до компенсації через економічні санкції держав, юридичні санкції (репарації) Міжнародного трибуналу щодо Росії чи Міжнародного суду ООН.

Зараз Україна відповідно до ситуації, що склалася, реалізовує другий сценарій відшкодування, який полягає у частковій компенсації збитків через звернення до Європейського суду із прав людини та позови проти окремих російських компаній.

У Європейському суді із прав людини тепер знаходиться заява України про порушення РФ прав військовослужбовців та інших осіб, яка доповнена економічною частиною. Як було зазначено вище, відшкодуванню на цьому етапі підлягають переважно збитки, які виникли через неможливість користування майном. Міністерство юстиції України підрахувало суму збитків держави від окупації, наразі вона становить 1 трлн 180 млрд. грн. Варто зазначити, що ця сума буде постійно збільшуватися у разі продовження окупації і потребує постійного корегування.

---

[8] Зволікання та ухилення від санкцій вкрай небезпечно передусім для Західної Європи, яка у військовому відношенні (не вміння воювати, відсутність стійкості до злиднів і страждань) програє агресору.

Сьогодні Україна, не очікуючи створення Міжнародного трибуналу щодо Росії чи її згоди на передачу позову до Міжнародного суду в Гаазі, намагається отримати часткову компенсацію шкоди не тільки через звернення до Європейського суду із прав людини, а й завдяки запровадженню інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб, який дозволяє порушувати кримінальні справи стосовно юридичних осіб, причетних до захоплення та окупації Криму. Цей інститут, зокрема, дає можливість у межах кримінальних справ конфісковувати майно у відповідних російських компаній в Україні або за кордоном. В межах цієї процедури компенсації можуть отримувати і приватні особи.

Що стосується приватної власності та приватних осіб, то їхні збитки можуть бути компенсовані централізовано державою або індивідуально кожною особою, зокрема через звернення до Європейського суду із прав людини, який має відповідну практику у подібних справах, наприклад, за позовами греків-кіпріотів. Проте треба мати на увазі, що по-перше, строки розгляду таких справ надзвичайно великі, а по-друге, у разі масових порушень цей механізм може не спрацьовувати.

3.2.8. Правовий режим публічної власності на окупованих територіях України (на прикладі морегосподарського комплексу)

Зміна правового режиму на окупованих територіях складна та досить малодосліджена тема в доктрині міжнародного права. Фундаментальні праці що стосуються правового режиму окупації нечисленні (наприклад, роботи Екала Бенвеністі, Ютаки Араї, Йорама Дінстайна та Емми Плайфеїр), а окремим аспектам (зокрема тим, що стосуються права власності під час окупації) і взагалі присвячується мало уваги. Цими питаннями зацікавлені юристи-міжнародники тих держав, які пережили чи переживають періоди окупації (зокрема, країн Балтії та Ізраїлю)[1].

Це, серед іншого, пов'язано і з тим, що військова окупація (навіть безкровна чи здійснена без жодного пострілу) — явище позаправове. Окупація не повинна відбуватися, бо суперечить фундаментальним нормам міжнародного права, таким як заборона використання сили чи погрози силою, цілісності державної території та непорушності кордонів. Регулювання правового режиму окупації було запроваджене з єдиною метою — гуманізації ситуації та убезпечення населення і територій від зловживань, до яких може вдаватися держава-окупант[2]. Регулює майнові питання на окупованих територіях Гаазька конвенція про закони та звичаї суходільної війни та Положення до неї (1907 р.)[3]. Так, стаття 46 Гаазького положення безумовно забороняє конфіскацію приватної власності. Стаття 47 Гаазького положення та стаття 33 IV Женевської конвенції забороняють пограбування. Стаття 56 Гаазького положення прирівнює власність громад, релігійних, благодійних, освітніх, художніх і наукових установ до приватної власності, а отже забороняє їх відчуження. Обидва

---

[1] Arai-Takahashi Y. The Law of Occupation. Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law / Yutaka Arai-Takahashi. — The Haahue : Nijhoff, 2009. — 760 p.; Benvenisti E. The International Law of Occupation / Eyal Benvenisti. — Oxford, 2nd Ed., 2012. — 416 p.; Dinstein Y. The International Law of Belligerent Occupation / Yoram Dinstein. — Cambridge : Cambridge Un-ty Press, 2009. — 336 p.

[2] Commentary to Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949. — Art. 47. Part III : Status and treatment of protected persons #Section III : Occupied territories , URL : http://www.icrc.org/ihl/COM/380–600054?OpenDocument

[3] Конвенция о законах и обычаях сухопутной войны от 5 (18) октября 1907 г. Действующее международное право. В 3-х т./Сост. Ю. М. Колосов и Э. С. Кривчикова. Т. 2. М.: Изд. Московского независимого института международного права, 1997.

Бабін Борис Володимирович — професор Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, д. ю. н.

Кузьменко Лідія Рудольфівна — доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н.

документи надають право реквізиції «натурою чи в грошовому еквіваленті», але тільки для потреб армії держави-окупанта. Стаття 55 Гаазького положення ясно підкреслює, що держава-окупант має право лише керувати громадськими будівлями, об'єктами нерухомості та природними об'єктами, зокрема сільськогосподарськими угіддями. Стаття 53 IV Женевської конвенції забороняє знищення індивідуальної, колективної та державної власності на окупованих територіях. Отже, позитивне міжнародне право визначає коло майнових прав окупаційної влади, яке обумовлене військовою необхідністю. Міжнародне право стоїть на позиціях, що зміна правового статусу окупованої території можлива тільки на підставі мирної угоди, а отже все, що відбувається після окупації — незалежно від тривалості останньої — повинно обмежуватися користуванням та інститутом узуфрукту[4].

Концепція користування та узуфрукту щодо державної власності на окупованій території була використана франко-чилійським арбітражем у справі про вивіз гуано 1901 року[5]. У справі розглядався вплив окупації Чилі частини території Перу на правовий статус запасів гуано: позаяк останні вважаються нерухомою державною власністю, то Чилі мала право тільки на користування гуано на окупованій території, а фактично гуано вважалися власністю Перу. Аналогію можна провести з корисними копалинами, на які має право України на території АРК: газ, шельфова нафта, сіль тощо. Відповідно до норм міжнародного права окупації Російська Федерація не має права розпоряджатися цими ресурсами. У разі порушення ця держава буде притягнута до міжнародної відповідальності, а збитки повинні бути відшкодовані.

У міжнародному праві встановилася практика, відповідно до якої права власності (приватної, комунальної, державної) не припиняються зі зміною суб'єкта, який виконує ефективний контроль над територією[6]. Це підтверджується і міжнародною судовою практикою. Яскравий приклад — Консультативний висновок Постійної палати міжнародного правосуддя від 10 вересня 1923 р. у справі німецьких переселенців у Польщі. Суть справи полягала в тому, що під час німецької окупації Верхньої Сілезії на її території оселилися німецькі громадяни, які набули права власності на земельні ділянки в рамках цивільно-правових контрактів лізингу, укладених владою на місці з німецькою колонізаційною комісією до листопада 1918 р. Польська влада відмовлялася визнати угоди, укладені німецькими органами влади з німецькими переселенцями, які після завершення війни та укладення мирних договорів набу-

---

[4] Coleman P. Termination of War and Treaties of Peace / Coleman Phillipson. — NY : Dutton, 1916. — P. 10 (out of 486 p.)

[5] Affaire du Guano (Chili, France) : 20 January 1896, 10 November 1896, 20 October 1900, 8 January 1901, 5 July 1901 // Reports of International Arbitral Awards. — UN, 2006. — Vol. XV. — P. 77–387 , URL : http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XV/77–387.pdf

[6] Carsten Stahn The and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond / Cambridge University Press, 2008. — P. 492 — 493 (out of 828).

ли польського громадянства. Отже, маємо справу з націоналізацією власності спочатку Німеччиною під час окупації (шляхом укладення відповідних цивільно-правових угод із власними громадянами, переселеними на окуповані території) та ренаціоналізацією відповідних об'єктів Польщею. Суд стояв на позиції, що навіть в умовах зміни суверена права власності — публічної або приватної — повинні повністю гарантуватися[7]. Націоналізація власності допускається тільки за умови справедливої компенсації. При цьому в кожному окремому випадку вивчалося, чи порушувалися чиїсь майнові права при укладенні відповідних договорів лізингу. В доктрині міжнародного права закріпилася думка, що принцип забезпечення прав власності при зміні політичного статусу територій (зокрема в процесі окупації, анексії або виникнення нової держави) — усталений принцип загального міжнародного права і такі права повинні захищатися[8].

Стикаючись з випадками «націоналізації» власності на окупованих територіях у Криму, постає питання не лише відновлення в правах, а й повернення Україні та її громадянам, які відмовилися перебувати на окупованих територіях, їхньої власності. Зокрема, неодноразово порушувалися питання про привласнення та використання об'єктів приватної власності або власності державних підприємств: банківських установ, лікарень (зокрема устаткування), закладів освіти тощо. Позаяк ці об'єкти становлять нерухому власність цивільного призначення, то як і у випадку із корисними копалинами, Російська Федерація, як держава-окупант, має право тільки користуватися ними. Ба більше, доктрина міжнародного права стверджує, що на державу-окупанта покладено обов'язок керування такими об'єктами так, щоб не допустити їх надмірного зношування, а в разі необхідності вони повинні відновлюватися. Правило узуфрукту забороняє будь-які дії, які можуть призвести до зменшення вартості подібних об'єктів[9]. Відомий дослідник правового складника режиму окупації Стоун зазначає, що окупаційна влада, як тимчасовий адміністратор територій, повинна управляти «не задля задоволення власних потреб, а для підтримки цілісності»[10].

Отже, застосування в праві окупації інституту узуфрукту дозволяє стверджувати, що держава-окупант може використовувати (*jus utendi)* нерухому

---

[7] Permanent Court of International Justice. Questions relating to Settlers of German Origin in Poland, Advisory Opinion, 1923, Series B, No6 (September 10). URL: http://www.worldcourts.com/pcij/eng/decisions/1923.09.10_german_settlers.htm.

[8] Selected Decisions of the Human Rights Committee Under the Optional Protocol. Seventy-fifth to eighty-fourth sessions (July 2002 — July 2005) / UN. — NY. : UN Publications, 2009. — P. 55 (out of 468 p.) , URL : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/SDecisionsVol8en.pdf

[9] Arai-Takahashi Y. The Law of Occupation. Continuity and Change of International Humanitarian Law, and its Interaction with International Human Rights Law / Yutaka Arai-Takahashi. — The Haahue : Nijhoff, 2009. — P. 196–197 (out of 758 p.).

[10] Stone J. Legal Controls of International Conflict / Julius Stone. — L. : Stevens, 1954. — P. 714 (out of 851 p.)

державну власність та споживати плоди нерухомої власності (*jus fruendi*) там, де це можливо (наприклад, використовувати та споживати врожаї чи живі ресурси моря тощо).

Цікавий приклад застосування інституту узуфрукту — це і заборона націоналізації власності, не державної, але яка використовувалася задля досягнення державних інтересів та задля виконання державних замовлень. У своєму рішенні щодо фабрики у Хоржові від 26 липня 1927 р. Постійна палата міжнародного правосуддя визначала (пункт 31 і далі відповідного рішення): хоча Польща і була наділена правом експропріювати нерухомі об'єкти (зокрема, націоналізувати промислові об'єкти), вона не мала права робити це щодо рухомих об'єктів та об'єктів права інтелектуальної власності (патентів, ліцензій тощо). Приміщення фабрики, яка стала предметом розгляду, прив'язані до землі. Однак устаткування, а також патенти, ліцензії та лінії виробництва могли і мали бути повернуті розробникові та власникові (в цьому конкретному випадку ним була державна установа Німеччини). Німеччина, як держава-окупант, мала право користуватися земельними ділянками та здавати їх в оренду (або лізинг) на власний розсуд. Однак, із повторною зміною титулу над територією (перехід до Польщі після укладення відповідних мирних угод), Німеччина не втратила прав на рухоме майно, повернення якого домагалася в національних судах і двосторонній комісії. Небажання та неможливість гарантувати захист у національних судах прав на рухоме майно привели до притягнення Польщі до міжнародної відповідальності за перевищення меж націоналізації.

Практика Ізраїлю щодо окупованої території Західного берега р. Йордан (після 1967 року) суперечить нормам міжнародного права окупації. Однак, аргументи, які використовувала влада Ізраїлю, свідчать про те, що вони визнавали застосування інституту узуфрукту. Воєнним розпорядженням №58 (1967 року) щодо власності відсутніх осіб ізраїльське військове командування прийняло на себе управління земельними ділянками палестинців, які покинули територію або були вислані до 7 червня 1967 року або внаслідок воєнних дій. Відповідно до цього розпорядження будь-які права, раніше надані «відсутнім» власникам, автоматично передаються Органові опіки щодо власності відсутніх осіб, який наділений «юрисдикцією вести переговори щодо контрактів, управління, підтримки чи розвитку власності». На підставі цього військового розпорядження як «власність відсутніх осіб» експропріювали понад 430 кв. км землі[11]. Однак, щоб уникнути суперечності щодо мети використання експропрійованих земель, військова адміністрація проголосила, що вся власність на окупованих територіях була потрібна для «нагальних військових потреб». Однак наявність цивільних поселень на експропрійованих землях змусила палестинців звертатися до судів. Верховний суд Ізраїлю неодно-

[11] Schmidt Y. Foundations of Civil and Political Rights in Israel and the Occupied Territories / Yvonne Schmidt. — Munich : GRIN Publishing, 2001. — P. 360–361 (out of 636).

разово розглядав справи щодо правомірності розбудови цивільних поселень на реквізованих землях і зазначав, що така розбудова була правомірна, бо «поселення — частина територіальної системи оборони і тимчасовий захід, необхідний для військових потреб»[12]. Важливо відзначити, що 2005 року Ізраїль в односторонньому порядку залишив сектор Гази, розібравши всі об'єкти поселення та військове устаткування[13]. Цивільне населення було вивезене, інколи в примусовому порядку. Таким чином держава Ізраїль фактично припинила окупацію цієї території, залишивши за собою право знову окупувати територію у разі прямої загрози життю та безпеці нації, яка б виходила з цієї території. Палестинці мають змогу використовувати об'єкти, які залишилися, на їхніх землях. Повноцінного «відновлення в правах» не відбувалося. Питання кризи режиму публічної власності в окупованому Криму тісно ув'язане з позицією РФ та підконтрольних РФ сепаратистських режимів, що тепер діють на території АРК і Севастополя. Ця криза зумовлена спробою цих сил розповсюдити власну юрисдикцію на вказаних територіях, що вплинуло як на порядок публічного контролю та регулювання, так і на режим власності, насамперед державної. Так, постановою Верховної Ради АРК, яка тепер іменує себе, як «Державна рада Республіки Крим» (далі — «ДРРК») від 17 березня 2014 р. № 1745–6/14 «Про незалежність Криму»[14] вказано, що всі установи, підприємства та інші організації, що засновані Україною або за її участю на території Криму, стають установами, підприємствами та іншими організаціями, заснованими т.зв. «Республікою Крим» (далі — «РК»).

Державна власність України, що перебувала на день ухвалення цієї постанови на території «РК», у постанові проголошувалася як державна власність «РК». Така «зміна» власності підзаконним актом, що не має ніякого правового підґрунтя та організаційних передумов схвалення стала характерним для діяльності влади «РК» й надалі. Крім того, Верховна Рада АРК, виступаючи в амплуа «ДРРК», чомусь розповсюдила в указаному акті власну юрисдикцію й на місто Севастополь.

Яскравим прикладом такої «націоналізації» стала діяльність відповідної влади у сфері морського господарства. Водночас з постановою № 1745–6/14 ухвалено постанову «ДРРК» від 17 березня 2014 р. № 1757–6/14[15], якою «з метою забезпечення стабільної роботи транспортної інфраструктури, без-

---

[12] Sheikh Suleiman, Hussein Odeh Abu Hilu et al. v Government of Israel et. al., 27(2) PD 169, 1975 : Case is given from Schmidt Y. Foundations of Civil and Political Rights in Israel and the Occupied Territories. — P. 360–361. (out of 636).

[13] Dinstein Y. The International Law of Belligerent Occupation / Yoram Dinstein. — Cambridge : Cambridge University Press, 2009. — P. 15 (out of 303).

[14] О независимости Крыма : постановление «Государственного совета Республики Крым» от 17 марта 2014 г. № 1745–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11748.

[15] О национализации предприятий и имущества морского транспорта сферы управления Министерства инфраструктуры Украины и Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, расположенных на территории Республики Крым и г. Севастополя : постановление

пеки мореплавства в акваторіях морських портів і на підходах до них» приписувалося «націоналізувати у власність «РК» цілісні майнові комплекси підприємств сфери управління Міністерства інфраструктури України та Міністерства аграрної політики та продовольства України, розташовані на території «РК» та міста Севастополя».

Зокрема, «націоналізації» підлягали державна судноплавна компанія (далі — ДСК) «Керченська морська переправа» та державні підприємства (далі — ДП) «Керченський морський торговельний порт» (далі — МТП), «Керченський морський рибний порт», «Служба капітана Керченського МТП», «Феодосійський МТП», «Ялтинський МТП», «Євпаторійський МТП», «Севастопольський МТП», «Севастопольський морський рибний порт», а також Керченський державний морський технологічний університет та Південний науково-дослідний інститут морського рибного господарства та океанографії (Керч). Характерно, що «націоналізатори» у вказаній постанові оперували українськими юридичними адресами вказаних підприємств та їх кодами Єдиного державного реєстру підприємств та установ України.

Також у постанові № 1757–6/14 передбачалася «націоналізація» майна ДП «Адміністрація морських портів України» та Державної установи «Держгідрографія», що «є на виокремлених балансах» та «розташоване на території РК та міста Севастополя»; містився перелік цього майна, зокрема «Філії «Дельта-Лоцман»», Керченського морського рятувально-координаційного підцентру Філії «Морська пошуково-рятувальна служба», Севастопольської, Керченської, Феодосійської, Ялтинської, Євпаторійської філій ДП «АМПУ»; Керченського району та Севастопольської філії «Держгідрографії». Додатково у постанові № 1757–6/14 вказувалося про націоналізацію «у власність» РК майна Севастопольської регіональної філії Інспекції з підготовки та дипломування моряків та Севастопольського регіонального представництва класифікаційного товариства «Регістр судноплавства України», розташованих «на території «РК» та міста Севастополя».

У ст. 6 постанови № 1757–6/14 її автори з «ДРРК» вирішили, «з метою забезпечення ефективності управління майном і забезпечення функцій морських портів передати на баланс із збереженням організаційної структури і штатної чисельності працівників» майно та майнові права вказаних вище об'єктів до «націоналізованих» ДП — портів за місцем їх розташування (наприклад, усі об'єкти в Керчі були передані ДП «Керченський МТП», а більшість об'єктів, що містилися у Севастополі — чомусь до ДП «Севастопольський рибний торговельний порт»). Також постановою № 1757–6/14 закріплено акваторії за п'ятьма МТП та двома морськими рибними портами за відповідними ДП.

«Государственного совета Республики Крым» от 17 марта 2014 г. № 1757–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11761

Органом управління «націоналізованими цілісними майновими комплексами та іншим майном підприємств, установ, організацій» визначено «Республіканський комітет РК з транспорту і зв'язку». У ст. 8 постанови № 1757–6/14 відзначалося, що «націоналізовані у власність «РК» підприємства, установи, організації продовжують свою діяльність на підставі чинних правовстановних документів, ліцензій та інших дозвільних документів, документів на право власності та інших речових прав на майно відповідно до законодавства України в частині, що не суперечить нормативно-правовим актам «РК», до ухвалення відповідних законодавчих актів «РК»»; цю постанову (як і більшість інших актів про «націоналізацію») проголошено такою, що набула чинності «з дня ухвалення».

Варто вказати, що поспіх, з яким розроблялися та схвалювалися 17 березня 2014 р. такі акти, як постанова № 1757–6/14, зумовив її перегляд; адже, зрозуміло, поширення вказаного акта на місто Севастополь було зухвале навіть для «ДРРК». Том, постановою «ДРРК» від 26 березня 2014 р. № 1833–6/14[16] з постанови «ДРРК» від 17 березня 2014 р. № 1757–6/14 вилучено згадки про всі об'єкти, що містилися на території Севастополя. Крім того, скасовано рішення про передання «націоналізованого» майна портам, як держпідприємствам, про закріплення акваторій за цими портами тощо.

Це зумовлено тим, що вказана модель не була зіставна з портовою практикою РФ, з якої, як відомо, Україна запозичила власну портову реформу з утворенням ДП «АМПУ». Також виникла проблема з іменуванням і статусом органу влади «РК», який мав управляти «націоналізованим» майном; керманичі «РК» передбачали утворення «Міністерства транспорту РК» (про що йшлося у постанові «ДРРК» від 26 березня 2014 р. № 1818–6/14), але зупинилися на статусі «Республіканського комітету з транспорту і зв'язку», при цьому націоналізований Керченський державний морський технологічний університет передано до компетенції «Міністерства освіти, науки та молоді РК»[17]. Також у цей час влада «РК» «націоналізувала» Судно-механічний технікум цього універси-

[16] О внесении изменений в Постановление Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1757–6/14 «О национализации предприятий и имущества морского транспорта сферы управления Министерства инфраструктуры Украины и Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, расположенных на территории Республики Крым и г. Севастополя» : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1833–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11838

[17] О внесении изменения в Постановление Государственного Совета Республики Крым от 17 марта 2014 года № 1757–6/14 «О национализации предприятий и имущества морского транспорта сферы управления Министерства инфраструктуры Украины и Министерства аграрной политики и продовольствия Украины, расположенных на территории Республики Крым и г. Севастополя» : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 11 апреля 2014 г. № 2043–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/12078

тету та ДП «Конструкторсько-технологічне бюро «Суднокомпозит»[18]. Пізніше, постановою ««ДРРК» від 30 квітня 2014 р. № 2079-6/14 націоналізовано Феодосійський політехнічний інститут Національного університету кораблебудування імені Адмірала Макарова[19].

Після «доленосних рішень» влади «РК» про «націоналізацію» державного майна влада РФ 18 березня 2014 р. організувала «підписання угоди» з «представниками РК» та окремо з «представниками Севастополя» про входження цих «суб'єктів» у склад РФ. Одразу після цього був схвалений Федеральний конституційний закон РФ від 21 березня 2014 р. № 6-ФКЗ про прийняття в РФ «РК» та «утворення в складі РФ нових суб'єктів» — «РК» та «міста федерального значення Севастополя» (далі — «МФЗС»). За ст. 6 цього акта «з дня прийняття в РФ «РК» та утворення у складі РФ нових суб'єктів і до 1 січня 2015 р. діє перехідний період, протягом якого врегульовуються питання інтеграції нових суб'єктів РФ в економічну, фінансову, кредитну та правову системи РФ, у систему органів державної влади РФ». За ст. 10, 12 цього документа «державні та місцеві установи, підприємства та організації, що функціонують на територіях «РК» та «МФЗС» на день прийняття в РФ «РК» та утворення у складі РФ нових суб'єктів, проводять свою діяльність зі збереженням колишньої організаційно-правової форми до врегулювання їх правового статусу відповідно до законодавства РФ»[20].

Також у цьому акті окупаційної влади вказувалося, що «на територіях «РК» та «МФЗС» діють документи, зокрема підтверджують громадянський стан, освіту, право власності, право користування, право на отримання пенсій, допомоги, компенсацій та інших видів соціальних виплат, право на отримання медичної допомоги, а також дозвільні документи (ліцензії, крім ліцензій на проведення банківських операцій і ліцензій (дозволів) на ведення діяльності некредитних фінансових організацій), видані державними та іншими офіційними органами України, державними та іншими офіційними органами АРК, державними та іншими офіційними органами міста Севастополя, без обмеження строку їх дії та будь-якого підтвердження з боку державних органів РФ, державних органів «РК» або «МФЗС», якщо інше не випливає з самих документів або сутності відносини». Вказана формула, як ми побачимо, активно

---

[18] О вопросах управления имуществом, принадлежащим Республике Крым : постановление «Государственного совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1846–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11851

[19] О национализации некоторых учебных заведений, расположенных на территории Республики Крым : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 30 апреля 2014 г. № 2079–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/12112

[20] О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ ; URL : http://www.rg.ru/2014/03/22/krym-dok.html

використовується владами «РК» або «МФЗС» для врегулювання економічно-господарських відносин, зокрема, у морській сфері.

Цікаво, що в рішенні від 17 березня 2014 р. № 1745–6/14 «Про незалежність Криму» та в законі РФ від 21 березня 2014 р. № 6-ФКЗ не конкретизуються претензії відповідно «РК», «МФЗС» та РФ на українські морські води — внутрішні історичні води Азовського моря та Керченської протоки, внутрішні води та територіальне море, виключну економічну зону та шельф Чорного моря. У ст. 3 закону № 6-ФКЗ лише вказано що «межі території «РК» та території «МФЗС» визначаються кордонами території «РК» та «МФЗС», що існували на день прийняття у РФ», та що «розмежування морських просторів Чорного та Азовського морів відбувається на основі міжнародних договорів РФ, норм і принципів міжнародного права». Так звана «Конституція» «РК» від 11 квітня 2014 р. нічого (як не дивно) не каже про морські простори, вказуючи лише у ч. 3 ст. 1, що територія «РК» єдина і неподільна і становить невіддільну частину території РФ[21].

Доктрина міжнародного права визначає, що окупація морських територій (заток, бухт, портів, територіальних вод) існує лише тоді, коли одночасно існує окупація континентальної території[22]. Самостійна окупація морських просторів неможлива. Так само, якщо окуповано суходіл, який має вихід до моря, то окупованими вважаються і прилеглі морські території та континентальний шельф. Так, наприклад, під час окупації Синайського півострова Ізраїль видобував нафту на території континентального шельфу Суецької затоки, що підтверджує і факт окупації віддалених від суші територій.

Водночас зрозуміло, що ні АРК, ні Севастополь не мали ніяких юрисдикцій на морські простори України, зокрема на історичні води, територіальне море та виключну економічну зону; тому, не маючи такої юрисдикції, вони аж ніяк не могли її передати. Крім того, договір між РФ та Україною про статус Азовського моря та Керченської протоки сторонами не скасовано, як не скасовано й угоду 1993 р. про користування Азовським морем з метою рибальства.

Розвиваючи «успіхи» «націоналізації» «ДРРК» 26 березня 2014 р. схвалила постанову «Про морські порти в РК» № 1831–6/14[23] «з метою забезпечення функціонування морських портів у РК на [перехідний] період», якою морським портам, розташованим у Керчі, Феодосії, Ялті та Євпаторії, присвоєно назви «Керч», «Феодосія», «Ялта» та «Євпаторія» відповідно. Кордонами морських портів визначено «межі земельних ділянок, не покритих поверхневими водами, в межах морського порту, зокрема штучно створені земельні ділянки

---

[21] «Конституция Республики Крым» от 11 апреля 2014 г. ; URL: http://www.rada.crimea.ua/content/uploads/files/Constituciya.pdf.

[22] Dinstein Y. The International Law of Belligerent Occupation / Yoram Dinstein. — Cambridge : Cambridge University Press, 2009. — P. 47 (out of 303).

[23] О морских портах в Республике Крым : постановление «Государственного совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1831–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11836.

(територія морського порту) і водного простору в межах морського порту (акваторія морського порту)».

У пп. 6–8 цієї постанови вказувалося, що морські порти, в яких на день набрання її чинності надавали послуги (дієві морські порти), «вважаються відкритими для надання послуг незалежно від дати присвоєння їм порядкового реєстраційного номера в Реєстрі морських портів РФ». Постановою вказувалося, що «земельні ділянки у межах дієвого морського порту належать до земель промисловості, енергетики, транспорту, зв'язку, радіомовлення, телебачення, інформатики, землі для забезпечення космічної діяльності, земель оборони, безпеки та земель іншого спеціального призначення або до іншої категорії земель з дозволеним використанням для розміщення морського порту». До «встановлення меж морського порту» під зазначеними межами постанова пропонувала розуміти «сформовані межі морського порту».

Аналіз цих приписів дозволяє вказати на їх запозичення (в частині визначення кордонів портів) з КТМ РФ від 30 квітня 1999 р. № 81-ФЗ[24], який у ст. 9 під морським портом визначає сукупність об'єктів інфраструктури морського порту, розташованих на спеціально відведених території та акваторії і призначених для обслуговування суден, що використовуються з метою торговельного мореплавства, комплексного обслуговування суден рибопромислового флоту, обслуговування пасажирів, виконання операцій з вантажами, зокрема для їх перевалки та інших послуг, що зазвичай надаються в морському порту, а також взаємодії з іншими видами транспорту[25]. Решту наведених положень постанови № 1831–6/14 запозичено зі ст. 32 «Перехідні положення» Федерального закону РФ від 8 листопада 2007 р. «Про морські порти в РФ та про внесення змін в окремі законодавчі акти РФ» № 261-ФЗ. Можна констатувати, що з метою уніфікації власної практики із стандартами РФ «ДРРК» запозичила досвід РФ, у якій нема рибних морських портів (щодо Керченського порту), та відмовилася від концепції порту як підприємства.

Водночас варто зазначити, що вказані порти «РК» як «сукупність об'єктів інфраструктури» не були переведені до складу Федерального державного унітарного підприємства «Росморпорт»[26], документи якого досі не мають згадок про порти «РК»; вочевидь «Росморпорт» — компанія, що поки не хоче себе формально ув'язувати з проблемою «націоналізованого» майна у РК. Водночас Федеральна агенція з морського та річкового транспорту РФ (Росморрічфлот) до Реєстру морських портів РФ внесла 5 кримських портів, про що свідчить

---

[24] Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ ; URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158435.

[25] О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ ; URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150202.

[26] Федеральное государственное унитарное предприятие «Росморпорт» ; URL : http://www.rosmorport.ru/filials.html.

офіційний сайт цього органу влади РФ. При цьому у викладених на сайті відомостях про кримські порти нема згадки про те розпорядження Росморрічфлоту, за яким ці порти були внесені до Реєстру; кримським портам таким чином РФ «напівофіційно» присвоїла власну нумерацію; цікаво, що для порту «Севастополь» на сайті Росморрічфлоту викладено перелік операторів морських терміналів, а також послуг, які надають оператори морських терміналів (щодо решти кримських портів такої інформації немає)[27].

Отже, потужностями «націоналізованого» севастопольського порту сьогодні користуються: ДП «Севастопольський морський торговельний порт»; АТ «Стивідорна компанія «Авліта»; Севастопольський морський рибний порт; СРЗ ТОВ «Південний — Севастополь»; ЗАТ «Морбуд» управління технічного флоту; ТОВ «Метал сервіс груп»; ТОВ «Морські технології»; ТОВ «Сервіс-Компанії»; ТОВ «Autoterminal Black Sea Ltd»; ТОВ «ЮгЕкоРесурс»; ТОВ «НВО Екотех» та ТОВ «Югторсан». Цікаво, що згідно з ч. 2 ст. 28 згаданого закону РФ про морські порти № 261-ФЗ земельні ділянки у межах морського порту не можуть перебувати у власності іноземних громадян, осіб без громадянства, іноземних організацій.

Варто вказати, що згідно зі ст. 12–1 згаданого закону РФ про морські порти від 8 листопада 2007 р. № 261-ФЗ для двох і більше морських портів у формі федеральної державної бюджетної установи РФ утворюється адміністрація морських портів, що діє відповідно до положення, затвердженого Росморрічфлотом; перелік морських портів, що входять до відповідної адміністрації морських портів, також затверджується Росморрічфлотом. Влада «РК» вирішила в межах «перехідного періоду» утворити власну модель управління портами Криму, яка схожа на російську (та скопійовану з неї вітчизняну), але з певною специфікою. Так, 24 березня 2014 р. схвалено декілька рішень «Президії ДРРК»: «Про ДП «Кримські морські порти»» № 1801–6/14, «Про ДП «ДСК «Керченська поромна переправа»» № 1802–6/14 та «Про ДП «Лоцман-Крим»» № 1803–6/14[28].

За цими актами знов-таки «встановлювалося», що майно ДП «Керченський МТП», «Керченський морський рибний порт», «Феодосійський МТП», «Ялтинський МТП», «Євпаторійський МТП», ДСК «Керченська поромна переправа» та майно Азово-Кримського регіонального управління філії «Дельта-лоцман» ДП «АМПУ» — це «власність РК» (із зазначенням українських юридич-

[27] Реестр морских портов Российской Федерации ; URL : http://www.morflot.ru/reestr_mp/

[28] О Государственном предприятии «Крымские морские порты» : решение «Президиума Государственного совета Республики Крым» от 24 марта 2014 г. № 1801–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11806 ; О Государственном предприятии «Лоцман-Крым» : решение «Президиума Государственного совета Республики Крым» от 24 марта 2014 г. № 1803–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11808 ; О Государственном предприятии «Государственная судоходная компания «Керченская паромная переправа» : решение «Президиума Государственного совета Республики Крым» от 24 марта 201 г. № 1802–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11807

них адрес і кодів ЄДРПУУ). Майно передавалося новоутвореним за вказаними рішеннями «підприємствам»; відповідно, майно портів — до «ДП «Кримські морські порти»», майно «Дельта-лоцман» — до «ДП «Лоцман-Крим»», а майно «ДСК «Керченська поромна переправа»» — однойменній «ДСК» «РК».

За ст. 6.2 рішення № 1801–6/14 морські порти «РК», а також їхні працівники, діяльність яких вимагає видачі спеціальних дозвільних документів, допускаються до виконання зазначених функцій та іншої професійної діяльності за наявності чинних свідоцтв та (або) інших документів, що дають право на відповідні види діяльності відповідно до актів у галузі морського транспорту, що застосовувалися на території «РК» станом на 21 лютого 2014 р. За аналогічною ст. 6.2 рішення № 1802–6/14 для «ДСК» суднові документи, документи про сертифікацію та інші документи, необхідні для ведення діяльності у сфері торговельного мореплавства, видані в порядку, встановленому актами в галузі морського транспорту, що застосовувалися на території «РК» станом на 21 лютого 2014 р., діють до закінчення терміну, зазначеного в таких документах.

За ст. 6.2 рішення № 1803–6/14 морські лоцмани, які безпосередньо проводять судна, а також лоцмани-оператори, що організовують та регулюють рух суден системами керування рухом суден, допускаються до виконання зазначених функцій та іншої професійної діяльності за наявності чинних свідоцтв та (або) інших документів, що дають право на відповідні види діяльності відповідно до актів у галузі морського транспорту, що застосовувалися на території «РК» станом на 21 лютого 2014 р. Подібний підхід дозволив вказаним «ДП» «РК» не отримувати російські ліцензії та сертифікати; адже є велика ймовірність того, що вказані документи не будуть визнані іноземними судновласниками та міжнародними організаціями.

На продовження серії рішень «Президії ДРРК» 26 березня 2014 р. схвалено низку постанов «ДРРК»: «Про ДП «Кримський морський транспорт» № 1832–6/14, «Про ДП «Кримські морські порти» № 1865–6/14, «Про ДП «ДСК «Керченська поромна переправа»» № 1866–6/14 та «Про ДП «Лоцман-Крим» № 1867–6/14[29]. Ці акти знов-таки декларували належність відповідного майна до «власності РК». Особливістю цього набору постанов стало саме утворення «ДП «Кримський морський транспорт»» на базі філій ДП «АМПУ» та Керченського району Державної установи «Держгідрографія»; саме «Кримський

[29] О Государственном предприятии «Государственная судоходная компания «Керченская паромная переправа» : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1866–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11871 ; О Государственном предприятии «Крымские морские порты» : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1865–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11870 ; О Государственном предприятии «Крымский морской транспорт» : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1832–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11837 ; О Государственном предприятии «Лоцман-Крым» : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 26 марта 2014 г. № 1867–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11872.

морський транспорт» розглядає влада «РК» як адміністрацію кримських портів; решта згаданих постанов «ДРРК» дублювали рішення власної «Президії» від 24 березня 2014 р.

Водночас у згаданих постановах з питань 4 «ДП» Раді міністрів «РК» приписувалося визначити їх підвідомчість і зазначалося, що ці «ДП стратегічні й не підлягають обмеженню в енергопостачанні, теплопостачанні, а також в інших ресурсах життєдіяльності. У постановах від 26 березня 2014 р. зазначено, що діяльність вказаних «ДП» «у перехідний період до ухвалення інших актів у сфері організації діяльності морських портів» «відбувається відповідно до чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів у галузі морського транспорту», при цьому не уточнюється, чи мали автори з «ДРРК» на увазі українське законодавство чи акти РФ (адже «власного морського законодавства» влада «РК» не схвалила).

Також вказані акти передбачали дію для «ДП» «чинних свідоцтв та (або) інших документів, що дають право на відповідні види діяльності, згідно з актами в галузі морського транспорту, виданими державними та іншими офіційними органами України, державними та іншими офіційними органами АРК, державними та іншими офіційними органами міста Севастополя, без обмеження терміну їх дії і будь-якого підтвердження з боку державних органів РФ, державних органів «РК» або державних органів міста федерального значення Севастополя, якщо інше не випливає з самого документа або суті відносин». Таку формулу в постановах від 26 березня 2014 р. запозичено з указаного закону РФ № 6-ФКЗ про анексію Криму, її поширено на суднові документи, документи про сертифікацію та інші документи, необхідні для ведення діяльності у сфері торговельного мореплавства, лоцманські документи, документи про сертифікацію обладнання тощо.

У вказаних постановах також зазначено (ст. 7), що договори та угоди, сторона яких — підприємства, майно яких передається до складу відповідних «ДП» «РК», підлягають переоформленню та перереєстрації на вказані «ДП» «за умови визначення органом управління цими підприємствами доцільності їх переоформлення та перереєстрації». Працівники, що раніше були в трудових відносинах з підприємствами, майно яких передається до складу майна відповідних «ДП», вказаними постановами переводилися на роботу в ці «ДП», «за винятком випадків іншого волевиявлення працівників».

Влада «РК» прагне узгодити відповідну систему підприємств із управлінсько-господарськими стандартами РФ, зокрема, рішенням «Президії ДРРК» від 2 квітня 2014 р. № 1902–6/14. Цим рішенням приписувалося провести інвентаризацію майна вказаних чотирьох «ДП», узгодити з Росморрічфлотом результати інвентаризації та в місячний термін визначити перелік майна, що підлягає передання у федеральну власність; направити Росморрічфлоту пропозиції про передання цього майна з додатком акта інвентаризації. Крім того, для реалізації цих заходів чотирьом «ДП» цим рішенням дозволено

«укладати договори безплатного користування з Федеральним державним унітарним підприємством «Росморпорт»»[30]. Вказане рішення дозволяє стверджувати, що «націоналізація» державної власності у Криму відбувається не лише на користь можновладців «РК», але й установ РФ.

Далі, постановою «ДРРК» від 11 квітня 2014 р. № 2026–6/14 схвалено рішення про «націоналізацію» майна санітарно-епідеміологічної служби на залізничному і водному транспорті[31]. Цікаво, що як «правове підґрунтя» такого рішення згадано як вищеназвану постанову «ДРРК» від 17 березня 2014 р. № 1745–6/14, так і постанову Верховної Ради АРК від 21 квітня 1999 р. № 459-2/99 «Про порядок управління майном, що належить АРК або передане в її управління». Зокрема, у такий дивний спосіб «націоналізовано» майно Державної установи «Лабораторний центр Держсанепідслужби України на водному транспорті», розташоване на території «РК»; цікаво, що увагу «націоналізаторів» привернуло як майно Держсанепідслужби України у Керчі, Ялті та Феодосії, так і нерухоме майно Кримського басейнового відділу, розташоване у Севастополі.

Враховуючи, що влада «РК» виявилася неспроможною охопити за обмежений період усе державне майно України, яке вона має намір «націоналізувати», не дивно, що «ДРРК» схвалила з цього приводу спеціальну постанову від 30 квітня 2014 р. № 2085–6/14[32]. За цим актом на період «інтеграції» «РК» до складу РФ і до розмежування власності між РФ, «РК» і муніципальною власністю, але не пізніше, ніж до 1 січня 2015 р., все державне майно (держави Україна) і «безхазяйне» майно, що міститься на території «РК», «враховується» як власність «РК». Цей акт «уповноважив» Раду міністрів «РК» «представляти інтереси РК як власника щодо виявлення» таких об'єктів, «та визнання на них прав власності РК, зокрема в судових органах» із правом надавати таку «компетенцію» «іншому виконавчому органові державної влади РК».

Водночас Рада міністрів «РК» дістала право «засновувати, ліквідовувати і перетворювати державні унітарні та казенні підприємства, державні бюджетні, казенні, автономні установи, інші державні організації, розташовані на території «РК», відкриті акціонерні товариства з формуванням статутного капіталу, використовуючи належне державним організаціям майно та/або перебуває у їх оперативному управлінні/керуванні, повному господарському віданні, або іншого державного майна». Постановою також передбачено схвалення

[30] О вопросах управления имуществом ГП «Лоцман-Крым», ГП «Государственная судоходная компания «Керченская паромная переправа», ГП «Крымский морской транспорт», ГП «Крымские морские порты» : решение «Президиума Государственного Совета Республики Крым» от 2 апреля 2014 г. № 1902–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/11891

[31] О национализации имущества санитарно-эпидемиологической службы на железнодорожном и водном транспорте : постановление «Государственного совета Республики Крым» от 11 апреля 2014 г. № 2026–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/12055

[32] О вопросах управления собственностью Республики Крым : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 30 апреля 2014 г. № 2085–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/12118

спеціального «закону» про встановлення порядку управління і розпорядження власністю «РК», якого поки що немає (хоча, як ми побачимо далі, аналогічний закон «МФЗС» схвалила міська рада Севастополя).

Втім влада «РК» не зупиняється і перед «націоналізацією» недержавного майна. Так, постановою «ДРРК» від 25 червня 2014 р. № 2256–6/14[33] до власності «РК» віднесено рухоме і нерухоме майно ВАТ «Суднобудівна компанія «Море», розташоване на території «РК», «зокрема майно, яке ввійшло і не ввійшло до статутного капіталу ВАТ «Феодосійська суднобудівна компанія «Море» у складі необоротних (у т. ч. нематеріальних) і оборотних активів, що перебувають на його балансовому і позабалансовому обліку». Це автори постанови обґрунтовували «метою створення сприятливих соціально-економічних умов, що забезпечать повноцінне завантаження підприємства, що дозволить значною мірою забезпечити зростання показників економічного розвитку РК, створення нових видів морських пасажирських суден, що забезпечать створення нових робочих місць і збільшення податкових бюджетних надходжень».

Цікаво побачити, як влада «РК» прагне розповсюдити власну юрисдикцію на «націоналізовану» власність. У цьому контексті характерна постанова «ДРРК» від 28 травня 2014 р. № 2178–6/14 «Про ставки портових зборів (зборів за послуги з суден) у морських портах «РК»[34]. Варто вказати, що за ч. 4 ст. 19 вже згаданого закону РФ про морські порти від 8 листопада 2007 р. № 261-ФЗ перелік портових зборів, які стягуються безпосередньо в кожному морському порту, встановлюється Росморрічфлотом[35].

Водночас принади «перехідного періоду» дозволили владі «РК» «з метою забезпечення діяльності та функціонування морських портів у «РК» на перехідний період, до ухвалення нормативних правових актів, що регулюють ці питання, а також з метою забезпечення безпеки мореплавства і порядку в морських портах «РК» та на підходах до них» затвердити ставки і порядок справляння портових зборів в «РК». Додатково встановлювалося, що нарахування і стягування портових зборів (маякового, адміністративного, корабельного, канального, причального, санітарного, лоцманського та якірного) в «РК» виконує ДП «Кримські морські порти». У додатках до цієї постанови вказано групи суден і плавучих споруд, з яких справляються портові збори, ставки корабельного збору, канального збору, причального збору, санітарного збору, лоцман-

---

[33] О вопросах собственности Республики Крым : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 25 июня 2014 г. № 2256–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/12317

[34] О ставках портовых сборов (сборов за услуги с судов) в морских портах Республики Крым : постановление «Государственного совета Республики Крым» от 28 мая 2014 г. № 2178–6/14

[35] О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ ; URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_150202

ського збору та збору за послуги з регулювання рухом суден — із розподілом за портами «РК» та за групами суден.

У цьому акті № 2178–6/14 цікавою є ст. 6, за якою ставки в каботажному плаванні мають застосовуватися при плаванні між «портами РФ» як суден під прапором РФ, так і «суден під прапором України, що належать судновласникам, зареєстрованим в РК». Тим самим влада «РК» визнала величезну проблему прапора державних суден, з яким зіткнулися нові «власники» українських ДП, що мали власний флот. Адже зрозуміло, можливе невизнання правомірності російського прапора над цими суднами у будь-якій іноземній державі та в міжнародних водах; тому щонайменше на перехідний період владі «РК» видається доцільним зберігати «націоналізовані» судна під українським прапором. Саме тому в зазначеному акті вказано, що «державна належність судна і відповідно наданий йому статус під час справляння портових зборів визначаються по прапору, під яким це судно плаває, незалежно від того, хто його власник і хто його використовує, крім суден під прапором України, що належать судновласникам, зареєстрованим у РК».

Для додаткової «легалізації» діяльності «ДП» «Кримські морські порти» «ДРРК» схвалив постанову від 25 червня 2014 р. № 2255–6/14[36]. Цей акт, називаючи вказане «ДП» «унітарним», встановлює, що воно «при веденні господарської діяльності застосовує ліцензії та інші документи дозвільного характеру (крім ліцензій на ведення банківських операцій і ліцензій (дозволів) на ведення діяльності некредитних фінансових організацій), видані державними та іншими офіційними органами України, державними та іншими офіційними органами АРК, державними та іншими офіційними органами міста Севастополя, без обмеження строку їх дії, якщо інше не випливає з самого документа або суті відносин, для підприємств, на основі яких створено це «Державне унітарне підприємство». У постанові встановлюється відповідний перелік ДП, зокрема кримських МТП, філій ДП «УМРІ» тощо.

Варто вказати, що в окупованому РФ Севастополі «націоналізація» відбувалася за подібною процедурою, хоч із ужиттям дещо інших термінів. У рішенні Севастопольської міської ради (СМР) від 17 березня 2014 р. № 7156 «Про статус міста-героя Севастополя»[37] відзначалося, що «діяльність державних органів України на території міста Севастополя припиняється, їх повноваження, майно і грошові кошти переходять до органів, визначених СМР». Також вказувалося, що «всі установи, підприємства та інші організації, засновані Україною

[36] О лицензиях и других документах разрешительного характера для осуществления хозяйственной деятельности : постановление «Государственного Совета Республики Крым» от 25 июня 2014 г. № 2255–6/14 ; URL : http://www.rada.crimea.ua/act/12316

[37] О статусе города-героя Севастополя : решение внеочередной сессии Севастопольского городского совета от 17 марта 2014 г. № 7156 ; URL : http://docs.sevsovet.com.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2403:%E2%84%967156-от-17-марта-2014-года-о-статусе-города-героя-севастополя

або за її участю на території міста Севастополя, стають установами, підприємствами та іншими організаціями, заснованими містом Севастополем» та що «державна власність України, яка перебуває на день ухвалення цього рішення на території міста Севастополя, — власність міста Севастополя». Цікаво, що у «Статуті міста Севастополя» від 14 квітня 2014 р. № 1-ЗС[38] питанням статусу «благонабутої» власності, як і питанням статусу території та акваторії Севастополя не приділялося жодної уваги.

Втім указані питання були регламентовані в «законі міста Севастополя», ухвалений «Законодавчими зборами міста Севастополя» (так себе тепер іменує СМР) 23 квітня 2014 р. № 3-ЗС — «Про колишню державну власність України та визначення порядку інвентаризації, управління і розпорядження власністю міста Севастополя»[39]. У статті 1 цього «закону» вказувалося, що «всі землі в межах територіальних кордонів МФЗС, за винятком земель, що перебувають у приватній власності станом на 17 березня 2014 року, — державна власність МФЗС». Цікаво, що тим самим влада «ФМЗС» присвоїла як державну власність України, так і всі об'єкти, де розташовувався ЧФ РФ, а також будь-яку іншу земельну власність (громадських об'єднань, кооперативів, релігійних громад тощо).

«Закон» № 3-ЗС мав посилання на згадане рішення СМР № 7156; зокрема, ним запроваджено мораторій на приватизацію «націоналізованих» підприємств, установ та інших організацій та на задоволення вимог кредиторів підприємств, установ та інших організацій за рахунок їхнього майна. Додатково встановлювалося, що «місто Севастополь не несе майнову та іншу відповідальність за зобов'язаннями» «націоналізованих» підприємств, установ та інших організацій, органів державної влади, а також «націоналізованих» «представництв, філій, інших відокремлених і структурних підрозділів державних підприємств, установ, організацій, заснованих України або за її участю, майно яких є майном міста Севастополя».

У ст. 4 «закону» компетенцію управління «націоналізованою» власністю передано такій цікавій фігурі, як «виконувач обов'язків губернатора міста Севастополя», саме цей фігурант тепер «має компетенцію» щодо:

– обліку «націоналізованих» підприємств, установ та інших організацій;
– інвентаризації та обліку майна, кредиторської та дебіторської заборгованостей, грошових коштів, інших активів, зобов'язань «націоналі-

[38] Устав города Севастополя 14 апреля 2014 г. №1-ЗС ; URL : http://docs.sevsovet.com.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2452:устав-города-севастополя&Itemid=226

[39] О бывшей государственной собственности Украины и определении порядка инвентаризации, управления и распоряжения собственностью города Севастополя : «закон города Севастополя», принят «Законодательным Собранием города Севастополя» 23 апреля 2014 г. № 3-ЗС ; URL : http://docs.sevsovet. com.ua/index.php?option=ccom_k2&view=item&id=2470:№3-зс-от-24042014-г-о-бывшей-государственной-собственности-украины-и-определении-порядка-инвентаризации-управления-и-распоряжения-соб

зованих» підприємств, установ та інших організацій, а також «нової» власності міста Севастополя;
- забезпечення управління «націоналізованими» підприємствами, установами та іншими організаціями, управління і розпорядження їхнім майном, майном «націоналізованих» державних органів України, а також «новою» власністю міста Севастополя, а також заходів щодо «збереження» цього майна;
- призначення і звільнення з посад керівників «націоналізованих» підприємств, установ та інших організацій.

Прикладом такої «націоналізації» можна вважати долю севастопольських портів, що були державними ДП; так, 27 березня 2014 р. депутати СМР («Законодавчих зборів міста Севастополя») схвалили рішення про утворення порту Севастополь на базі Севастопольського МТП і рибного порту. Потім було схвалено постанову «Уряду Севастополя» від 2 червня 2014 р. № 29 «Про утворення державного унітарного підприємства «Севастопольський морський порт»»[40]. На жаль, аналіз вказаних актів сьогодні неможливий, адже їх немає у вільному доступі; водночас очевидне дублювання відповідної практики органів влади «РК» у Севастополі.

Слід констатувати, що офіційна влада України реагувала на вказані події із значним запізненням. Цьому сприяли і зміни керівництва центральних органів влади, що відбулися у березні — квітні 2014 р., і загальний проросійський настрій значної кількості управлінців середньої та нижньої ланок.

І все ж 15 квітня 2014 року ухвалено Закон України № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Цей закон — досить унікальне для сучасного світу явище. Подібний нормативний матеріал на сьогодні знаходимо лише в Грузії[41], де у зв'язку з агресією Російської Федерації 2008 року під окупацією опинилися частина території. Розглядаючи положення цього закону[42], Венеційська комісія відзначала його неточність при визначенні прилеглих морських територій, які вважаються окупованими, зокрема тому, що доти не відбулася делімітація морських кордонів між Грузією та Росією, а отже точно визначити окуповані морські території неможливо (пункт 14 відповідного документа). В аспекті захисту та гарантій майнових прав зазначений закон Грузії з погляду Венеційської комісії не достатньо розроблений. Так, закон фактично забороняв будь-

[40] Озаренко Е. В Севастополе создан единый Морской Порт / Елена Озаренко ; URL : http://sevastopol.su/news.php?id=59406

[41] On Occupied Territories : Law of Georgia № 431-II, 23 October, 2008 ; URL : http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2013)056-e

[42] Opinion On the law on Occupied Territories of Georgia : adopted by the Venice Commission at its 78th Plenary Session (Venice, 13–14 March 2009) URL : http://www.caucasus-dialog.net/Caucasus-Dialog/Activities_&_Docs_files/Venice%20Commission_occup-Territories_Opinion%20Kopie.pdf

які дії з нерухомістю, що позбавляло людей права на успадкування чи відчуження власності. Крім того, положення закону мали зворотну силу, що могло призвести до серйозних порушень. Попри низку зауважень, саме цей закон став прототипом того, що ухвалили українські парламентарі.

До схвалення Закону України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» відповідальні органи влади жодної дії у відповідь на процеси «націоналізації» державного майна у Криму не вживали.

У кращому разі вони офіційно констатували власну недієздатність у Криму. Так, в офіційному повідомленні Інспекції з підготовки та дипломування моряків від 10 квітня 2014 р. відзначалося, що ця структура після 30 травня 2014 р. буде змушена «призупинити на невизначений термін роботу державних комісій з підтвердження кваліфікації моряків у Севастопольському регіональному філіалі Інспекції». Морякам, які бажають отримати або продовжити українські дипломи, підтвердження та свідчення, рекомендувалося звертатися в Ізмаїльську, Маріупольську, Миколаївську або Одеську філії Інспекції[43].

Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII[44] дозволив вітчизняним органам влади дістати правове підґрунтя для власних дій; зокрема, у ст. 3 до тимчасово окупованих територій віднесено:

- сухопутну територію АРК та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;
- внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;
- повітряний простір над цими територіями.

За ст. 9 цього закону, державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Будь-які органи, їхні посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їхня діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом; будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, недійсний і не створює правових наслідків.

---

[43] Інспекція з підготовки та дипломування моряків : офіційний сайт ; URL : http://www.itcs.org.ua/ru/node/226.

[44] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 26. — Ст. 892.

Встановлення зв'язків і взаємодія органів державної влади України, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається лише з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надала Верховна Рада України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

Вказані приписи закону № 1207-VII дозволяють визначити позицію України щодо наведених вище органів влади «РК», «МФЗС» та незаконних рішень органів влади АРК та СМР, схвалених ними у лютому — березні 2014 р. Водночас реальна перспектива «передання» власності та підприємств у Криму в федеральну власність РФ і централізованого управління цими об'єктами органами влади РФ, що не в Криму (таких як Росморрічфлот та ін.), але вказані норми не дозволяють визначити чітку позицію України щодо таких рішень.

З іншого боку, за ст. 17 закону № 1207-VII державні органи України мають застосовувати механізми, передбачені законами України та нормами міжнародного права, з метою захисту законних інтересів держави Україна. При цьому Україна зобов'язується вживати всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, нормами міжнародного права, для якнайшвидшого звільнення території України від окупації, відновлення цілісності та суверенності держави. Водночас норми закону № 1207-VII щодо власності в Криму певною мірою двозначні. Так, за ст. 4 цього акта встановлюються особливі правові режими проведення виборів, реалізації прав людини — але не встановлено особливий режим власності в Криму. Водночас за ст. 11 цього акта на тимчасово окупованій території право власності охороняється згідно із законодавством України

За державою Україна, АРК, територіальними громадами, у тому числі територіальною громадою міста Севастополя, державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права, а також за фізичними особами, підприємствами, установами, організаціями зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме, зокрема земельні ділянки, що містяться на тимчасово окупованій території. Додатково вказується, що набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке міститься на тимчасово окупованій території, відбувається відповідно до законодавства України за межами тимчасово окупованої території; та що на тимчасово окупованій території будь-який правочин щодо нерухомого майна, у тому числі щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням вимог цього закону, інших законів України, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю.

Це положення закону повністю відповідає міжнародному праву та практиці держав. Позаяк територія АРК окупована, що багаторазово підкреслювала

міжнародна спільнота в резолюціях та інших документах міжнародних організацій[45] та заявах світових лідерів, то на її території діють норми міжнародного гуманітарного права, які стосуються окупації. Так, зокрема, Гаазьке положення про окуповані території 1907 р. забороняє відчужування приватної та інших форм власності, окрім тієї, що відбувається для потреб армії держави-окупанта. Нікчемність дій із націоналізації означає не лише те, що після припинення режиму окупації права власності повернуться до стану, який існував на момент початку окупації, але й те, що держава-окупант буде притягнута до відповідальності за вчинені порушення та завдані збитки. Підтвердженням цього слугує ситуація з Іраком, який досі виплачує матеріальні збитки особам, підприємствам і державі, які постраждали внаслідок війни у Перській затоці 1991 року та подальшої окупації Кувейту Іраком.

Додатково законом № 1207-VII підкреслено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що містяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, які є об'єктами права власності Українського народу, військове майно, майно державних органів, державних підприємств, установ та організацій, що містяться на тимчасово окупованій території і є власністю держави Україна, не можуть переходити у власність інших держав, юридичних або фізичних осіб в інший спосіб, ніж передбачений законами України. Водночас у ст. 13 закону № 1207-VII відзначено, що особливості ведення економічної діяльності на тимчасово окупованій території визначаються законом (але досі якогось законодавчого механізму у цій сфері не розроблено).

Закон № 1207-VII не передбачає спеціальних покарань для фізичних осіб за колабораціонізм та за інші злочинні дії проти інтересів України в Криму, такі як незаконне привласнення майна. Водночас запроваджена цим законом редакція ст. 96–3, 96–4 КК України (у форматі змін до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 р. № 314-VII) передбачає відповідальність для юридичних осіб за складами злочинів, передбаченими ст.ст. 109, 110, 113, 146, 147, 160, 260, 262, 436, 437, 438, 442, 444, 447 КК України («Дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади», «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України», «Диверсія», «Незаконне позбавлення волі або викрадення людини», «Захоплення заручників», «Порушення законодавства про референдум», «Створення не передбачених законом воєнізованих або збройних формувань», «Пропаганда війни», «Планування, підготов-

[45] Resolution on Clear, Gross and Uncorrected Violations of Helsinki Principles by the Russian Federation : OSCE Parliamentary Assembly Resolution, 2 July 2014 ; URL : http://www.oscepa.org/meetings/annual-sessions/2014-baku-annual-session/2014-baku-final-declaration/1850–06

ка, розв'язування та ведення агресивної війни», «Порушення законів та звичаїв війни», «Геноцид», «Злочини проти осіб та установ, що мають міжнародний захист» і «Найманство»).

Можна побачити, що вказані склади злочинів не поширюються на випадки незаконного вилучення державного майна, крім ст. 109 КК у контексті заволодіння майном державних органів влади та управління з метою унеможливлення їхньої діяльності та утворення альтернативних органів влади та управління, хоча у ч. 4 ст. 96–3 КК згадується про здобуття «неправомірної вигоди» як про кваліфікаційну ознаку).

Вказану редакцію ст. 96–3 КК України, втім, може застосовувати суд «до суб'єктів приватного та публічного права резидентів та нерезидентів України, включаючи підприємства, установи чи організації, державні органи, органи влади АРК, органи місцевого самоврядування, організації, створені ними у встановленому порядку, фонди, а також міжнародні організації, інші юридичні особи, що створені у відповідності до вимог національного чи міжнародного права». Отже, неможливо притягти до відповідальності незаконну структуру (таку як «виконувач обов'язків губернатора Севастополя») або організацію утворену в незаконному порядку (таку як «ДП» «Кримські морські порти»), що діють у Криму тепер. Водночас діяльність «ДРРК» та «Законодавчих зборів міста Севастополя» підпадає під дію цього закону як діяльність ВР АРК та СМР, що незаконно привласнили собі інший статус, назву та повноваження, зокрема, у сфері державної власності.

Також закон № 1207-VII запроваджує для фізичних осіб відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави, з обтяжливими обставинами у вигляді повторності, попередньої змови групою осіб, вчинення злочину службовою особою або організованою групою (нова ст. 332–1 КК України). Вказані новели мають значення насамперед для торговельного судноплавства, адже розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 424-р тимчасово закрито пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю, розташовані в АРК та Севастополі, більшість з них мала характер морських[46].

Розпорядження № 424-р обґрунтовувало ці дії «загостренням ситуації в АРК і вторгненням на територію України озброєних формувань, поекстремістськи налаштованих осіб та військовою агресією з боку РФ, блокуванням роботи пунктів пропуску та контролю, які розташовані в АРК, що призводить до неможливості провадження подальшої діяльності в них та перешкоджає здійсненню передбачених законодавством України видів держав-

[46] Про тимчасове закриття пунктів пропуску через державний кордон та пунктів контролю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 424-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 37. — Ст. 997.

ного контролю під час перетинання державного кордону». МЗС України доручалося довести цю інформацію до відома дипломатичних представництв іноземних держав в Україні, а також дипломатичних представництв і консульських установ України.

Зокрема, закрито 20 морських пунктів пропуску та контролю: «Севастопольський морський рибний порт», «Спільне підприємство «Південторсан», «ВАТ «Південрефтрансфлот», «ЗАТ «Морбуд», «Севастопольське дочірнє підприємство «Південсудноремонт», «Севастопольський МТП», «ВАТ Севастопольський морський завод», «Чорноморський науково-дослідний інститут суднобудування», «ВАТ «Персей», «Балаклавський судноремонтний завод «Металіст», «Порт Чорноморськ», «Євпаторійський МТП», «Ялтинський МТП», «Феодосійський МТП», «Феодосійський судномеханічний завод», «Керченський МТП», «Керченський морський порт Камиш-Бурун», «ВАТ «Суднобудівний завод «Залив», «Керченський рибний порт» та «Крим».

Водночас, 30 квітня 2014 р. схвалено розпорядження Кабінету Міністрів України № 578-р «Деякі питання функціонування морського та річкового транспорту»[47], яким Мінінфраструктури та Укрморрічінчпекції приписувалося вжити заходів щодо тимчасового припинення виконання своїх повноважень на території АРК і Севастополя та закриття відповідно до Порядку відкриття та закриття морських портів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. № 495, морських портів Євпаторії, Керчі, Севастополя, Феодосії, Ялти, розташованих на цій території.

МЗС України доручалося поінформувати міжнародні організації про закриття цих морських портів після ухвалення відповідного рішення. Вказані доручення обґрунтовувалися «неможливістю здійснення у морських портах, розташованих на території АРК та Севастополя, обслуговування суден і пасажирів, проведення вантажних, транспортних, експедиційних робіт та інших пов'язаних з цим видів господарської діяльності, забезпечення належного рівня безпеки судноплавства, дотримання вимог міжнародних договорів України, забезпечення охорони навколишнього природного середовища».

Варто вказати, що виконувати це розпорядження відповідальні органи дуже повільно. Так, Україна лише в середині травня повідомила Міжнародну морську організацію (ІМО) «про підготовлюване рішення щодо закриття кримських портів» (за офіційною інформацією Мінінфраструктури України від 7 липня 2014 р.)[48].

---

[47] Деякі питання функціонування морського та річкового транспорту : розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 578-р // Офіційний вісник України. — 2014. — № 51. — Ст. 1347.

[48] Україна офіційно закриває для міжнародного судноплавства морські порти Криму : повідомлення прес-служби Міністерства інфраструктури України від 7 липня 2014 р. http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247438297.

Це звернення вітчизняні органи влади не оприлюднили. Водночас, за інформацією прес-служби ІМО, в листі вказувалося, що Україна як держава не може більше виконувати свої міжнародні зобов'язання з безпеки морського судноплавства, збереження людського життя на морі, пошуку і порятунку в акваторії кримських портів, які «вийшли з-під фактичного управління і контролю Мініфраструктури через окупацію території півострова». У листі відзначалося, що порти Євпаторії, Керчі, Севастополя, Феодосії, Ялти захопили силовим методом незаконні угруповання ще 27 березня 2014 р.; відтоді доступ до державного майна заблокований, служби лоцманів і капітанів портів, які забезпечують безпеку мореплавання в акваторіях кримських портів, були захоплені[49].

У зв'язку з цією ситуацією ІМО повідомило морські держави про високий рівень майнових ризиків на підходах і в акваторіях морських портів у Криму і Севастополі. Водночас таке повідомлення України було явно недостатнє, адже РФ, своєю чергою, на початку липня 2014 р. повідомила ІМО про те, що вона спроможна забезпечити безпеку судноплавства у кримських портах. Після істотного громадського тиску Мінінфраструктури України зробило наступний крок та схвалило наказ від 16 червня 2014 р. № 255 «Про закриття морських портів»[50]. Цей наказ схвалено на підставі подання державного підприємства «Адміністрація морських портів України» від 1 квітня 2014 р. № 1330, погодженого з Укрморрічінспекцією; саме ним, «до відновлення конституційного ладу України на тимчасово окупованій території АРК та міста Севастополя», закрито морські порти Керчі, Севастополя, Феодосії, Ялти, Євпаторії з дня набрання чинності цього наказу.

Цей акт приписував ДП «АМПУ» забезпечити:

- внесення відповідних відомостей до Реєстру морських портів України;
- ліквідацію адміністрацій морських портів Керчі, Севастополя, Феодосії, Ялти, Євпаторії;
- вжиття заходів, визначених законодавством, щодо подальшої експлуатації об'єктів портової інфраструктури на території та акваторії тимчасово закритих морських портів, а також проведення інших пов'язаних з цим робіт;
- за погодженням з Укрморрічінспекцією після відновлення конституційного ладу України на тимчасово окупованій території внести в установленому порядку пропозиції щодо можливостей відкриття тимчасово закритих морських портів.

Додатково Укрморрічінспекції, підприємствам, установам та організаціям, що належать до сфери управління Мінінфраструктури України наказува-

[49] Україна закрила для іноземних суден кримські порти / Преса України ; URL : http://uapress.info/uk/news/show/25287.

[50] Про закриття морських портів : наказ Міністерства інфраструктури України від 16 червня 2014 р. № 255 ; URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0690–14.

лося власні акти увідповіднити цьому наказові. Департаменту державної політики в галузі морського та річкового транспорту додатково приписувалося забезпечити публікацію повідомлення про закриття морських портів в офіційному друкованому виданні «Повідомлення мореплавцям України» та розміщення його на офіційному сайті Мінінфраструктури. Варто вказати, що цей наказ зареєстровано у Міністерстві юстиції 24 червня та станом на 15 липня ще не оприлюднено; це важливо, адже вказаний наказ набирає чинності з дня його офіційного опублікування.

Отже, розглянувши проблематику статусу та режиму публічної власності (на прикладі такої власності у сфері морегосподарського комплексу), можна дійти таких висновків. Окупація та анексія Криму, вчинена РФ у співробітництві із сепаратистськими силами у СМР, ВР АРК та Раді міністрів АРК, мала наслідком незаконне відчуження публічної власності держави Україна на користь т.зв. «РК» та «ФМЗС» як суб'єктів РФ. Водночас через явну незаконність таких дій РФ уникає у власних нормативних актах, організаційних та управлінських рішеннях власної відповідальності за таке незаконне відчуження; відчуження власності оформлюється актами влади «РК» та «ФМЗС» починаючи з 17 березня 2014 р. Відповідні процеси, що дозволяють уникнути формального втручання федеральної влади РФ в управління кримською власністю та відповідними економічними процесами дістали формат «перехідних» і мають завершитися до кінця 2014 р.; складніші питання, такі як ліцензування, реєстрація транспорту тощо, окупаційна влада ще не розв'язала.

Таке незаконне відчуження істотно спрощується через одержавлення економічної діяльності в Україні, що яскраво видно на прикладі підприємств та установ морегосподарського комплексу. При цьому місцеві управлінські структури вказаних об'єктів державної власності активно співпрацюють з окупаційною владою; центральні органи влади України не проявляють належної активності в обстоюванні майнових інтересів держави. Вказане не дозволяє оптимістично прогнозувати подальший розвиток подій у цій сфері.

Беручи до уваги міжнародний досвід, можна сміливо стверджувати, що після повернення неправомірно анексованих територій АРК до складу України остання вимагатиме компенсацій за неправомірне використання та розпорядження публічною власністю на окупованих територіях.

3.2.9. Екологічні наслідки анексії Криму з позиції міжнародного права навколишнього середовища

Наслідки окупації та анексії Криму Росією для довкілля у регіональному та локальному вимірах не слід недооцінювати. Йдеться про шкоду морському середовищу внаслідок затоплення військових суден, неможливість виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань за низкою багатосторонніх природоохоронних угод, зокрема тих, що стосуються збереження природних заповідних територій, охорони видів дикої фауни, наприклад, дельфінів, неможливість реалізації укладених урядом України контрактів щодо розвідки та видобування покладів нафти й газу на Чорноморському шельфі й загроза нехтування міжнародними стандартами з оцінки впливу на довкілля та забезпечення доступу до екологічної інформації внаслідок можливих видобувних робіт із боку РФ, проблеми з доступом до прісної води та інші.

Українсько-російське співробітництво у сфері правового регулювання охорони довкілля та раціонального природокористування ґрунтується на таких міжнародних двосторонніх угодах, як Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Російською Федерацією і Україною 1997 р. (ст. 25, 29 і 30), а також Угода між Урядом України і Урядом РФ про співробітництво в галузі охорони навколишнього середовища 1995 р. Двостороння співпраця України та РФ з охорони та захисту акваторії Чорного моря від забруднення закріплена Угодою між Кабінетом Міністрів України і Урядом РФ із питань забезпечення екологічної безпеки та екологічного контролю в місцях базування Чорноморського флоту РФ на території України 1998 р., положення якої російська сторона систематично порушувала. Ще до окупації Криму Росією періодично поставала проблема забруднення акваторії Чорного моря внаслідок діяльності Чорноморського флоту РФ. Це порушувало питання дотримання природоохоронного законодавства військовими формуваннями й об'єктами ЧФ РФ, зокрема у сфері дозвільної процедури щодо викидів у водне і повітряне середовище, а також проблему компенсації екологічної шкоди, пов'язаної з перебуванням ЧФ РФ на території України. Зараз ці питання набули ще більшої гостроти.

Перш ніж перейти до аналізу екологічних наслідків анексії Криму, наведемо деякі міркування про дотримання природоохоронних угод під час військового конфлікту, який також передбачає питання військової окупації. Припинення дії угод із початком війни є не правилом, а винятком. Як стверджує Н. О. Соколова, «один з основних постулатів застосування міжнародних до-

Медведєва Марина Олександрівна — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Тараса Шевченка д. ю. н.

говорів та звичаїв в період збройних конфліктів, зводиться до того, що міжнародне гуманітарне право… не виключає можливості реалізації норм, які діють в мирний час»[1]. Більшість експертів Міжнародного Комітету Червоного Хреста визнали застосованість положень міжнародного екологічного права як у мирний час, так і під час збройного конфлікту[2]. Це підтвердила і Комісія міжнародного права ООН у своєму Проекті статей про вплив збройних конфліктів на угоди 2011 р. Так ст. 3 Проекту передбачає, що існування збройного конфлікту *ipso facto* не припиняє або не зупиняє дію міжнародного договору як між сторонами, що воюють, так і між сторонами, одна з яких не є учасником збройного конфлікту[3]. Стаття 7 містить посилання на орієнтовний список угод, предмет яких передбачає те, що вони вони продовжують діяти під час збройного конфлікту. Серед них — договори з охорони навколишнього середовища, а також ті, що стосуються міжнародних водотоків та відповідних установок і споруд на них, договори про акіфери (водоносні шари) та відповідні установки і споруди на них. Тож усі угоди між Україною та Росією щодо охорони довкілля, продовжують свою дію навіть за обставин військової окупації (Крим) та військового конфлікту (Схід України).

Навмисне затоплення суден (англ. — *scuttling*) може відбуватися із різних причин[4], одна з них — перешкодити ворожим суднам увійти до затоки чи вийти у відкрите море. Під час окупації Криму 6–13 березня 2014 року біля входу до затоки Донузлав чотири старі російські судна було затоплено російськими військовими, щоб запобігти ВМС України отримати доступ до Чорного моря[5]. Колись Донузлав був озером, але в 1961 році після будівництва військово-морської бази озеро було сполучене із Чорним морем і стало затокою. Міністерство закордонних справ України направило ноту у зв'язку з потенційною загрозою екологічній безпеці в регіоні Чорного моря внаслідок такого затоплення. Російську сторону повідомили про те, що в районі Південної коси озера Донузлав від місця затоплення великого протичовнового корабля «Очаков» і водолазного катера у бік моря переміщується смуга білого кольору невідо-

---

1 Соколова Н. А. Институт международно-правовой защиты природной среды в ситуации вооруженного конфликта // Studii Juridice Universitare. — Молдова, 2008. — № 3–4. — С. 165–175.

2 Копылов М. Н. Природозащитные аспекты деятельности МККК // Международное право — International law. — М., 2006. — № 2. — С. 184–203.

3 Draft articles on the effects of armed conflicts on treaties, 2011 // The Yearbook of the International Law Commission. — 2011. — Vol. II, Part Two, http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/1_10_2011.pdf.

4 Наприклад, попередження екологічної катастрофи, створення штучних рифів для пірнальників та видів морської фауни та флори.

5 Webb S., Gayle D. Vladimir Putin scuttles his own navy warship in Black Sea to block Ukrainian vessels from leaving port as Crimeans face referendum on whether to join Russia // Mail Online. — 6 March 2014, www.dailymail.co.uk/news/article-2574567/EU-leaders-hold-emergency-summit-discuss-response-Russias-Crimean-invasion-ousted-Ukrainian-president-Yanukovych-assets-frozen-alleged-embezzling.html.

мого походження. Міністерство привернуло увагу сусідньої держави до того, що внаслідок свідомих та неправомірних дій останньої із порушенням взятих на себе зобов'язань у межах Угоди між Кабінетом Міністрів України і урядом Російської Федерації з питань забезпечення екологічної безпеки та екологічного контролю в місцях базування ЧФ РФ на території України від 18 грудня 1998 року створено потенційну загрозу екологічній безпеці морського середовища у Чорному морі. Україна заявила, що вся відповідальність за завдання шкоди морському середовищу і природним ресурсам Чорного моря покладається на російську сторону[6].

Затоплення є однією із форм поховання, або навмисного скидання, або дампінгу — екологічно небезпечного виду людської діяльності, що підпадає під регулювання Конвенції ООН із морського права 1982 року, Лондонської конвенції із запобігання забруднення моря скидами відходів та інших матеріалів 1972 року і Протоколу до неї 1996 року, Конвенції про захист Чорного моря від забруднення та (доданого до неї) Протоколу про захист морського середовища Чорного моря від забруднення, викликаного похованням 1992 року, . Україна та Російська Федерація є сторонами Конвенції ООН із морського права, Лондонської конвенції та Протоколу про захист морського середовища Чорного моря від забруднення, викликаного похованням. Ані Україна, ні Росія не є сторонами Протоколу 1996 року до Лондонської конвенції. Більшість держав забороняє у своєму національному законодавстві захоронення у внутрішніх морських водах. Не винятком є і Російська Федерація (ст. 37 Федерального Закону про внутрішні морські води, територіальне море і прилеглу зону Російської Федерації 1998 року)[7].

Лондонська конвенція визначає у статті III (1) (a) (ii) дампінг як навмисне захоронення ***суден***, літаків, платформ або інших штучних споруд у морі. Відповідно до статті IV (1) (c) Конвенції дампінг суден не заборонений, але вимагає попереднього загального дозволу прибережної держави. Проте ця Конвенція не може застосовуватися до ситуації із затопленням у затоці Донузлав, позаяк її дія не поширюється на внутрішні води держав[8]. Те саме стосується Конвенції ООН із морського права, яка регулює скидання у межах територіального моря, виключної економічної зони або на континентальному шельфі прибережної держави (ст. 216). Протокол 1996 року до Лондонської конвенції, який уніс суттєві зміни до Конвенції (одна з них полягає в тому, що сторони можуть застосовувати положення документа до своїх внутрішніх вод), також дозволяє

---

[6] МЗС вручило чергову ноту Росії: затоплені кораблі загрожують екології Чорного моря // УНІАН. — 13 березня 2014, www.unian.ua/politics/896152-mzs-vruchilo-chergovu-notu-rosiji-zatopleni-korabli-zagrojuyut-ekologiji-chornogo-morya.html.

[7] Федеральный Закон о внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации от 31 июля 1998 года, http://www.referent.ru/1/113686.

[8] London Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1972, www.gc.noaa.gov/documents/gcil_lc.pdf.

затоплювати судна, але за умови, що матеріали, які здатні лишати у воді сміття або в інший спосіб ***сприяють забрудненню морського середовища***, будуть максимально видалені, та за умови, що скинуті матеріали не становлять будь-якої серйозної перешкоди для рибальства або ***судноплавства*** (Додаток I)[9]. Затоплення російських військових кораблів однозначно не відповідало цим вимогам. Хоча ні Україна, ні Росія не є сторонами Протоколу 1996 року, документ набрав чинності у 2006 році, і сьогодні вимогою часу є те, щоб усі сторони Лондонської конвенції ратифікувати і його. Протокол 1996 року може бути використаний міжнародними судами для засвідчення становлення *opinio juris* стосовно практики держав у похованні суден, як це зробив Міжнародний Суд у справі Габчіково-Надьмарош 1997 року щодо Конвенції про право несудноплавних видів використання міжнародних водотоків 1997 року[10].

Сфера дії Протоколу про захист морського середовища Чорного моря від забруднення, викликаного похованням, 1992 року до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення — так само охоплює лише територіальні моря та виключні економічні зони всіх Договірних Сторін в Чорному морі. У документі зазначено: поховання у Чорному морі відходів або інших матеріалів, які містять речовини, перелічені в Додатку I до Протоколу, забороняється (стаття 2); для поховання у Чорному морі відходів або інших матеріалів, перелічених у Додатку II до Протоколу, в кожному випадку потрібний попередній спеціальний дозвіл компетентних національних органів (стаття 3); для поховання у Чорному морі будь-яких інших відходів або інших матеріалів потрібні попередній загальний дозвіл компетентних національних органів (стаття 4). Цікаво, що у Додатку I до Протоколу перераховані небезпечні речовини, що використовуються у будівництві та експлуатації суден (особливо військових): поліхлоровані дифеніли, ртуть, кадмій, радіоактивні речовини, використання яких також регулюється Гонконгською конвенцією щодо безпечної та екологічно раціональної утилізації суден 2009 року (поки що не набула чинності). Цей документ спрямований на те, щоб судна під час переробки після досягнення кінця свого робочого життя не створювали ризик для здоров'я і безпеки людей або довкілля. Деякі з речовин (наприклад, поліхлоровані дифеніли) заборонені також іншим міжнародним договором — Стокгольмською конвенцією про стійкі органічні забруднювачі 2001 року, сторонами якої є і Україна, і Росія. Ніхто не знає напевно, але цілком імовірно, що в затоплених у Криму старих російських суднах могли бути речовини, небезпечні для здоров'я людини і навколишнього середовища.

Звісно, Росія відповідальна за порушення норм міжнародного права, що стосуються попередження забруднення морського середовища в результаті за-

---

[9] Protocol to the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, 1996, www.admiraltylawguide.com/conven/protodumping1996.html.

[10] Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia), Judgment of the International Court of Justice of 25 September 1997 // ICJ Reports. — 1997. — P. 56.

хоронення, передбачених передусім у Частині XII Конвенції ООН із морського права (статті 192–194, 216 (1) (b)), а також за порушення положень указаних вище двосторонніх угод, покликаних гарантувати охорону довкілля та екологічну безпеку на територіях України і Росії. Проте позаяк у цьому випадку спеціальні міжнародні договори про дампінг не можуть застосовуватися, за незаконне затоплення суден у Криму російська сторона повинна відповідати насамперед за національним законодавством України. Юридична відповідальність у сфері поводження із відходами, зокрема за незаконний дампінг, регулюється Законами України «Про охорону навколишнього природного середовища» 1991 року, «Про відходи» 1998 року та Кримінальним кодексом України 2001 року. Стаття 243 останнього передбачає кримінальне покарання за забруднення моря у межах внутрішніх морських чи територіальних вод України або в межах вод виключної (морської) економічної зони України матеріалами чи речовинами, шкідливими для життя чи здоров'я людей, або відходами внаслідок порушення спеціальних правил, якщо це створило небезпеку для життя чи здоров'я людей або живих ресурсів моря чи могло перешкодити законним видам використання моря, а також ***незаконне скидання чи поховання*** у межах внутрішніх морських чи територіальних вод України[11].

Наступний проблемний момент — неможливість із боку України виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання за низкою багатосторонніх природоохоронних угод, зокрема тих, що стосуються збереження природних заповідних територій, охорони видів дикої фауни, що має негативні наслідки як для глобального довкілля, для самої України, так і для Криму і влади, яка його окупувала. Як справедливо зазначають Н. і А. Андрусевич, «на даний момент Україна не має можливості виконувати свої зобов'язання за низкою міжнародно-правових конвенцій, стороною яких вона є. Це стосується питань звітування, моніторингу, проведення певних заходів та їх фінансування. Зокрема, це стосується Конвенції про захист Чорного моря від забруднення та низки протоколів до неї, Угоди про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану, Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів та ін.»[12].

Невизначеною залишається доля природно-заповідного фонду, розташованого на території АР Крим. Загальна площа 183 об'єктів природно-заповідного фонду Криму становить 216 тисяч гектар (6% від загальної площі природно-заповідного фонду України). Тут, зокрема, розташовані 6 із 19 природних заповідників України — найбільш цінної категорії природно-заповідного фон-

---

[11] Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341–14.

[12] Андрусевич Н, Андрусевич А. Окупація Криму: екологічні загрози // Суспільство і довкілля: аналітичний огляд. — Березень 2014. — С. 1, www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/documents/policy_reviews/2014/2014_Mar_M.pdf.

ду[13]. Адміністрації всіх заповідників були підпорядковані державними установами України. Власного ж органу, який окремо опікувався би заповідними територіями, у Криму сьогодні немає[14]. Нелегітимна Верховна Рада Криму вирішила передати у власність Республіки Крим заповідники, майнові комплекси лісового і мисливського господарства, майно Держагентства земельних ресурсів, розташовані на території півострова[15]. Своєю чергою, Міністерство природних ресурсів і екології РФ розробило проект постанови, за яким усі державні природні заповідники Криму, а також природні заказники та національні парки переходять під оруду російського відомства[16]. Заступник голови «Національного екологічного центру України» Олексій Василюк стверджує, що кримським заповідникам загрожує вирубка і забудова, бо «кримська влада вирішила, що ці заповідники повинні використовуватись на благо кримського народу… І на цих об'єктах планується активно розвивати туризм. …Планується переглянути, які об'єкти охороняти, які не охороняти»[17]. На його думку, зберегти статус об'єктів природно-заповідного фонду в Криму буде складно, адже природоохоронне законодавство України дещо відрізняється від російського. Наприклад, такого поняття, як заповідні урочища або регіональні ландшафтні парки, у РФ взагалі немає[18].

Після російської агресії реалізацію деяких спільних українсько-російських природоохоронних ініціатив було поставлено під сумнів. Ідеться, зокрема, про функціонування Чорноморського єврорегіону, який було створено у 2008 р. з ініціативи Ради Європи і який об'єднує зусилля Чорноморських держав у співпраці з охорони довкілля та природних ресурсів Чорного моря, а також Прибережноморського екокоридору, що простягається вздовж узбережжя Азовського і Чорного морів і забезпечує транскордорнний зв'язок з екомережами Росії та Румунії. Україна втратила контроль над водно-болотними угіддями міжнародного значення, внесеними від її імені до відповідного Списку Рамсарської конвенції 1971 року[19]. Станом на 19 червня 2014 року в Рамсарському списку — 6 із 33 водно-болотних угідь міжнародного значення України,

[13] Сепаратисти знищують заповідники в Криму // Конфликты и законы. — 25.03.2014, http://k-z.com.ua/vojna-v-krymu/30070-separatisti-znishchuyut-zapovidniki-v-krimu-infografika.

[14] Крим заявляє про намір ігнорувати екологічні закони Росії // Конфликты и законы. — 25.03.2014, http://k-z.com.ua/vojna-v-krymu/30107-krim-zayavlyae-pro-namir-ignoruvati-ekologichni-zakoni-rosiji.

[15] Сепаратисти націоналізували заповідники і ліси в Криму // УНІАН. — 26.03.2014, www.unian.ua/politics/900733-separatisti-natsionalizuvali-zapovidniki-i-lisi-krimu.html.

[16] Росія взялася за кримські заповідники // Ліга. Новости. — 08.05.2014, http://news.liga.net/ua/news/politics/1658188-ros_ya_vzyalasya_za_krimsk_zapov_dniki.htm.

[17] Андрусик Т. Кримські заповідники забудують? // Радіо Свобода. — 18.04.2014, www.radiosvoboda.org/content/article/25354301.html.

[18] Лиховид І. Період невизначеності. Що буде із заповідниками Криму? // День. — 27 березня 2014 р., www.day.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/period-neviznachenosti-shcho-bude-iz-zapovidnikami-krimu.

[19] Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головно як середовища існування водоплавних птахів.

розташованих на території Криму. Росія також є стороною цього міжнародного договору, але міжнародно-правові зобов'язання з охорони водно-болотних угідь міжнародного значення в АР Крим має виконувати Україна, чого в умовах окупації вона зробити не може.

Окреме занепокоєння викликає доля деяких видів дикої фауни, зокрема дельфінів. Росія досі не ратифікувала угод, спрямованих на захист дельфінів у Чорноморському регіоні: Угоду про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану 1998 року (підписана в межах Конвенції про охорону мігруючих видів диких тварин тварини, 1979) і Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення 1992 року. Україна ж є стороною обох міжнародних договорів. Мало того, 20 вересня 2011 року Міністерство екології та природних ресурсів України видало Наказ № 328 «Про тимчасову заборону спеціального використання китоподібних Чорного та Азовського морів», який забороняв спеціальне використання (вилучення із природного середовища існування) із будь-якою метою строком на три роки видів китоподібних, занесених до Червоної книги України: дельфіна звичайного (*Delphinus delphis*); афаліни (*Tursiops truncatus*); морської свині звичайної (*Phocoena phocoena*)[20]. Зважаючи на можливі плани Росії перетворити Кримський півострів на військову базу, дуже сумнівно, що мета Протоколу про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря, передбачена у статті 1, може бути досягнута. Росія сьогодні є одним із найбільших виловлювачів та постачальників морських живих ресурсів, зокрема чорноморських дельфінів, для об'єктів, що тримають їх у неволі (океанаріуми, дельфінаріуми, цирки), при цьому без жодних наукових оцінок щодо відновлення популяцій та відповідного моніторингу[21]. Ба більше: є повідомлення про те, що деякі дельфінарії в іноземних державах отримували чорноморських дельфінів, виловлених Росією на порушення вимог рішення 12-ої Конференції Сторін Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, які перебувають під загрозою зникнення, 1973 року, ухваленого 2002 року, що стосується заборони вилову афаліни[22] (англ. — *bottlenose dolphin*) з метою експорту для комерційних оборудок[23].

Анексія Криму Росією порушила питання про можливе використання чорноморських дельфінів у військових проектах. Дельфінів для потреб радян-

---

[20] Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 328 «Про тимчасову заборону спеціального використання китоподібних Чорного та Азовського морів» від 20 вересня 2011 року // Офіційний вісник України. — 21 жовтня 2011 р. — № 79. — С. 86. — Ст. 2929.

[21] Russian Federation // Marine Connection. — 30.06.2014, www.marineconnection.org/campaigns/russianfederation.htm.

[22] Афаліна перебуває під захистом Додатку II Конвенції.

[23] CITES votes to protect Black Sea dolphins // WDCS Press Release. — 15 November 2002, http://uk.whales.org/news/2002/11/wdcs-press-release-cites-votes-to-protect-black-sea-dolphins.

ського ВМФ готували в Севастополі з 1973 року. Спеціально підготовлені тварини знаходили зброю і військову техніку на дні моря, могли атакувати бойових плавців і кораблі супротивника закріпленими на голові зброєю та вибухівкою. Після розвалу СРСР і поділу Чорноморського флоту військова частина, у якій готували бойових дельфінів, перейшла українській стороні. Дельфінів почали використовувати для мирних потреб — лікування дітей-інвалідів. 26 березня російські ЗМІ оголосили, що із «приєднанням» Криму до Росії дельфіни стали «російськими»[24]. У ЗМІ з'явилася інформація про те, що уряд Росії знову тренуватиме дельфінів для військової служби в ВМФ Росії.

Розпочавши агресію і окупацію у Криму, Росія мала на меті нейтралізувати або взяти під контроль прибуткові проекти з розвідки і видобутку газу в Чорному морі, які були ініційовані Україною за сприяння великих європейських і американських компаній[25]. 10 березня новопризначений «прем'єр-міністр» Автономної Республіки Крим оголосив, що державна власність на території півострова буде націоналізована. Першим націоналізували Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз», який мав право на розвідку й експлуатацію ресурсів континентального шельфу моря. Сьогодні цю компанію очолив російський депутат. Основні зарубіжні компанії, які уклали контракти з українським урядом про розвідку та видобуток нафти і газу в Чорному морі[26], призупинили роботи на українсому шельфі Чорного моря до вирішення нестабільної ситуації в регіоні. Вони не мають права розробляти родовища на спірних територіях[27]. Російська влада заявила, що надра на континентальному шельфі Криму можуть отримати статус федеральних, а це обмежить можливості роботи для іноземних компаній на території. Відповідно до законодавства Росії, ділянки надр, які розташовані на континентальному шельфі РФ —

---

[24] ВМФ Росії забере собі кримських бойових дельфінів — російське ЗМІ // Українська правда. — 26 березня 2014 року, www.pravda.com.ua/news/2014/03/26/7020358.

[25] Filipchuk V., Zakharova O., Paul A. Russian Aggression, International Support and an Action Plan for Ukraine // EU Observer. — 6 March 2014, http://blogs.euobserver.com/paul/2014/03/06/russian-aggression-international-support-and-an-action-plan-for-ukraine.

[26] Сьогодні є Розпорядження КМУ «Про підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та компанією «Венко інтернешнл лімітед» про розподіл вуглеводнів, які видобуваються у межах Прикерченської ділянки надр континентального шельфу Чорного моря» від 3 жовтня 2007 р. N 828-р. та «Про підписання Угоди про розподіл вуглеводнів, які видобуватимуться у межах площ Абіха і Кавказька, ділянки Маячна та структури Субботіна, між Державою Україна та компаніями Ені Юкрейн Шеллоу Вотерс Б. В., ЕДФ Юкрейн Шеллоу Вотерс САС, товариством з обмеженою відповідальністю «Води України» та публічним акціонерним товариством «Державне акціонерне товариство «Чорноморнафтогаз»» від 25 листопада 2013 р. № 916-р.

[27] Шавалюк Л. Піратство державних масштабів. До чого призведе «націоналізація» українських активів «владою» Криму? // Український тиждень. — 4–10 квітня 2014 р. — № 14 (334). — С. 20–23.

федерального значення. Отже, іноземні компанії не можуть працювати на них самостійно[28].

Питання розвідки та видобутку нафти і газу на шельфі Чорного моря ускладнюється тим, що Росія не є стороною ані Оргуської конвенції 1998 року про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя із питань, що стосуються довкілля, ані Конвенції Еспо 1991 року про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті. Це означає, що у разі діяльності на континентальному шельфі Росії в односторонньому порядку чи із залученням іноземних інвестицій Україна, як і будь-яка інша причорноморська держава, не зможуть вимагати від Росії застосування процедури оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті та участі громадськості у процесі ухвалення рішень із метою запобігання можливих негативних наслідків для довкілля Чорного моря. Жодна держава також не зможе застосувати процедури з питань недотримання із боку Росії вимог цих двох багатосторонніх природоохоронних договорів.

Замороження проекту будівництва глибоководного порту в Криму є чи не єдиним позитивним екологічним наслідком анексії півострова. У грудні 2013 року Україна і Китай уклали угоду про будівництво на Кримському півострові глибоководного порту з потужністю 500 мільйонів тонн на рік для прийому китайських вантажів, що йдуть до Європи. У результаті окупації проект був заморожений. Він передбачав спорудження кількох терміналів і зерносховищ. На першому етапі планувалося побудувати глибоководний порт у Севастополі і створити вільну економічну зону для технологічних компаній. На другому етапі — будівництво аеропорту, терміналу для зрідженого природного газу та суднобудівної верфі, створення рекреаційних пляжів. Колишні український уряд і китайські інвестори стверджували, що жодних ризиків для довкілля не буде, але, на думку екологів та екологічних неурядових організацій, плани з будівництва глибоководного порту в Криму створять величезні екологічні ризики. Екологи стверджують, що будівництво порту завдасть непоправної шкоди екології Каркінітської затоки[29]. Однією із найбільших проблем стане пошкодження берегової лінії на західному узбережжі Криму. Друга проблема полягає у забрудненні води, нанесенні мулу з токсичними речовинами, знищенні кримських «золотих пісків». Територія була обрана без належної експертизи. Мало того, ні інвестор, ані розробник не мають належного до-

[28] Росія хоче заборонити іноземним компаніям працювати на шельфі Криму // iPress.ua. — 19 March 2014. http://ipress.ua/news/rosiya_hoche_zaboronyty_inozemnym_kompaniyam_pratsyuvaty_na_shelfi_krymu_55245.html.

[29] Черемшина О. Крим хоче інвестицій. Але інвестиції не хочуть до Криму // Крим. Реалії. — 02.06.2014, http://ua.krymr.com/content/25407264.html.

світу в будівництві великих портових споруд[30]. У кожному разі такі ініціативи підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище на національному та міжнародному рівні. Серед міжнародних договорів, що забезпечують оцінювання впливу на довкілля у транскордонному контексті, зазначимо вже згадувані Конвенцію Еспо, Конвенцію ООН із морського права (стаття 204), а також Конвенцію про захист Чорного моря від забруднення (стаття XV). Спростовуючи заяви проросійських політиків про нібито відновлення переговорів між Росією та Китаєм щодо будівництва порту в Криму, керівництво китайської компанії *Beijing Interoceanic Canal Investment Management (BICIM)*, яка підписала з українською стороною («Київгідроінвестом») меморандум про наміри, заявило: «Будучи відповідальним міжнародним підприємством, ми всіляко поважаємо основоположні принципи міжнародних відносин і в майбутньому завжди здійснюватимемо свою операційну діяльність на основі цих принципів»[31].

Одне з найболючіших питань для населення Криму — доступ до прісної питної води — особливо загострилося після анексії. Півострів на 80% залежить від транспортованої води. Російська влада озвучила наміри провести водогін із території Кубані або збудувати завод з опріснення морської води[32], аби замінити воду із Дніпра, яку транспортували з материкової України через Північно-Кримський канал. Проте для забезпечення функціонування такого заводу необхідне спорудження електростанції, що неодмінно спричинить негативний вплив на довкілля. Робота самого заводу з опріснення, як пояснюють експерти Всесвітнього фонду дикої природи, також матиме несприятливі екологічні наслідки — від забору морської води до скидів із надмірним умістом солі назад у моське середовище[33].

Останнім часом у ЗМІ поширюється інформація про те, що уряд Росії будуватиме атомну електростанцію у Криму. Проте будівництво АЕС для задоволення соціальних і економічних потреб півострова є надзвичайно небезпечним і шкідливим для довкілля. Такі наміри Росії знову доводять: Путін розглядає майбутнє Криму переважно із військово-політичних позицій, що забезпечило б Росію важелями впливу на Європу та США. Будівництво великих

---

[30] Ворожко Т. Блакитні немовлята, мертві ставки та пляжі — ризики китайських інвестпроектів у Криму // Українська правда. — 18 лютого 2014, www.pravda.com.ua/inozmi/voa/2014/02/18/7014272/; Мирошниченко В. Мы ПРОТИВ строительства глубоководного порта на территории Крыма!, www.change.org/ru.

[31] Черемшина О. Крим хоче інвестицій. Але інвестиції не хочуть до Криму // Крим. Реалії. — 02.06.2014, http://ua.krymr.com/content/25407264.html.

[32] Вода для окупованого Криму буде таким же менінгітом, як для українців російський газ // Експрес online. — 03.04.2014, www.expres.ua/news/2014/04/03/104456-voda-okupovanogo-krymu-zhe-meningitom-ukrayinciv-rosiyskyy-gaz.

[33] Росія хоче побудувати у Криму завод з опріснення морської води, або провести трубопровід, чи видобувати її з-під землі // Дзеркало тижня. — 31 березня 2014, http://dt.ua/UKRAINE/rosiya-hoche-pobuduvati-u-krimu-zavod-z-oprisnennya-morskoyi-vodi-abo-provesti-truboprovid-chi-vidobuvati-yiyi-z-pid-zemli-140746_.html.

ядерних об'єктів в області сейсмічної активності з високою вірогідністю землетрусів ігнорує всі сучасні стандарти ядерної та екологічної безпеки. До яких жахливих наслідків це може призвести, показав сумний досвід ядерної катастрофи на Фукусімі в Японії[34]. Цілком імовірно, що РФ оголосить про націоналізацію сонячних та вітрових електростанцій, збудованих за підтримки уряду України, проте це може спричинити низку судових позовів до російського уряду з боку відповідних компаній-інвесторів[35].

Серед інших можливих негативних наслідків анексії Криму називають руйнування місць гніздування птахів та нересту риб унаслідок реалізації планів із будівництва мосту через Керченську протоку, збільшення кількості небезпечних вантажів, які перевозитимуть таким мостом, підвищення рівня браконьєрства у Чорному та Азовському морях, що призведе до зменшення запасів цінних видів риб, зокрема осетрових, тощо[36].

Однією із прихованих причин російської агресії та анексії Криму було, безсумнівно, отримання контролю над кримськими природними ресурсами, а саме родовищами нафти і газу. Інша можлива причина — прагнення перетворити Крим на російську військово-морську базу, щоб тримати в постійній напрузі західні країни й іншу частину України. Анексія Криму має такі небезпечні наслідки для довкілля у регіональному і глобальному вимірах: 1) шкода морському середовищу від затоплення суден, здійсненого Росією під час військової окупації АР Крим, наразі не підпадає під сферу дії основних міжнародно-правових актів із питань дампінгу, бо вони або не поширюють свою дію на внутрішні морські води, або ж не ратифіковані сторонами конфлікту; 2) неможливість із боку України виконувати свої міжнародно-правові зобов'язання за низкою багатосторонніх природоохоронних угод, зокрема тих, що стосуються збереження природних заповідних територій, наприклад, водно-болотних угідь міжнародного значення, та охорони видів дикої фауни, зокрема дельфінів, угоди щодо захисту яких Росія досі не ратифікувала; 3) ризик неконтрольованих розвідок і розробок континентального шельфу Чорного моря Росією без дотримання і застосування процедури оцінки впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті та участі громадськості у процесі ухвалення рішень із метою запобігання можливих негативних наслідків для довкілля Чорного моря; 4) негативні екологічні наслідки від імовірних планів РФ побудувати завод з опріснення морської води, міст через Керченську про-

[34] Горова В. «Атомна станція в Криму означає його подальшу мілітаризацію», — екс-нардеп // Дзвін. — 27 березня 2014, http://dzvin.org/atomna-stantsiya-v-krymu-oznachaje-joho-podalshu-militaryzatsiyu-eks-nardep.

[35] Crimea under Russian occupation. The latest from Law-Now Ukraine, www.eba.com.ua/static/members_reviews/CMS_Ukraine_Crimea_under_Russian_occupation_%20legal_risks_and_challenges.pdf.

[36] Горенко М. «Зачистка» // День. — 27 березня 2014 року, http://m.day.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/zachistka.

току, атомну електростанцію, використовувати дельфінів у військових проектах, збільшення браконьєрства в Чорному та Азовському морях тощо. Відсутність делімітації українсько-російського морського кордону ускладнює процес укладання двосторонніх угод про охорону довкілля. Агресія Росії унеможливила реалізацію наявних угод. Результатом російської окупації Криму стане екологічна катастрофа для Чорноморського регіону, бо ця держава не є стороною низки багатосторонніх природоохоронних договорів, що регулюють доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя із питань довкілля, оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, збереження китоподібних. Тільки заморожений проект будівництва глибоководного порту можна вважати сприятливим для довкілля Криму, за умови його невідновлення. Нездатність Російської Федерації подолати власні екологічні проблеми буде перенесена на Кримський півострів, який і так сьогодні має їх достатньо: накопичення небезпечних військових відходів, обмеження доступу до чистої питної води, посуха, забруднення моря і узбережжя і т. ін. За таких обставин досягнення сталого розвитку всього Чорноморського регіону буде неможливим.

Підрозділ 3.3.

◆

Правова оцінка сепаратистських утворень «ДНР» та «ЛНР» на сході України

3.3.1. Сепаратистські утворення як загроза суверенітету і територіальній цілісності України[1]

«Набагато важче побачити проблему, ніж знайти її вирішення. Для першого потрібна уява, а для другого лише вміння».

Джон Десмонд Бернал

Проголошення «Донецької народної республіки»[2] («ДНР»)[3] і «Луганської народної республіки» («ЛНР»),[4] «Союзу Народних Республік», прийняття сепаратистами «актів» від імені цих утворень, незважаючи на абсурдність і трагікомічність ситуації, вимагають детального дослідження у контексті відповідних політичних та правових наслідків. При цьому, акцентуючи увагу на міжнародно-правовій оцінці, ми не можемо ігнорувати внутрішньодержавні політико-правові аспекти проголошення «ДНР» і «ЛНР», які є вихідною точкою для подальшого аналізу.

Дане дослідження жодною мірою не суперечить і не зачіпає кваліфікації «ДНР» і «ЛНР» як терористичних організацій за внутрішньодержавним правом України,[5] у перспективі — їхнє визнання терористичними організаціями Європейським Союзом,[6] іноземними державами та міжнародними організаціями, що додатково підкреслює протиправність їхнього створення та діяльності.

Вихідними методологічними джерелами юридичної оцінки проголошення «Донецької Народної Республіки», «Луганської Народної Республіки», «Союзу Народних Республік» є положення законодавства України як держави, що поширює суверенітет і територіальне верховенство на територію,[7] у межах якої мали місце дії, пов'язані з проголошенням «ДНР» і «ЛНР», «Союзу Народних Республік» як спробами створення маріонеткових проросійських держав. Причому, оскільки проголошення зазначених утворень відбувалося в межах територіального верховенства України,[8] правомірність будь-яких дій та актів необхідно оцінювати з точки зору чинного на момент цих дій/актів законодавства України, включаючи міжнародні договори України.[9]

У цьому контексті повинно йтися насамперед про проголошення «суверенітету» і «незалежності» «ДНР»[10] і «ЛНР»,[11] проведення 11.05.2014 р. відповідних «референдумів»,[12] прийняття «конституцій» «ДНР»[13] і «ЛНР»,[14] створення «Союзу Народних Республік», включаючи питання як підстав та процедури

Задорожній Олександр Вікторович — завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н., професор;

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

Хендель Наталія Володимирівна — доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету, к.ю.н.

прийняття, так і відповідності змісту зазначених актів нормам міжнародного та національного права. Такий підхід a priori відповідає сутності державного суверенітету, положенням міжнародного права та національного законодавства.

Концепція державного суверенітету є основою сучасного міжнародного правопорядку і сутності держави. Державний суверенітет визначається як верховенство в межах власної території і незалежність у міжнародних відносинах.[15] Виходячи з цього, В. Л. Толстих виокремлює два аспекти суверенітету — внутрішній (верховенство державної влади всередині держави) і зовнішній (незалежність держави в міжнародних відносинах).[16]

С. В. Черниченко відзначає: «Державний суверенітет — особлива правова якість чи властивість держави, визнана, згідно із зазначеним принципом, за будь-якою державою, що виникає разом з державою і зникає разом з припиненням її існування. Це правовий символ політико-правової самостійності держави, її повновладдя в межах своєї території та незалежності від інших держав».[17]

На думку Г. В. Ігнатенка, держава поширює свою публічну владу на всю територію, яка знаходиться під її суверенітетом.[18] При цьому, К. А. Бекяшев підкреслює, що влада держави в межах державної території є виключною та повною; це виключає владу будь-якої іншої держави, якщо інше не встановлено спеціальною міжнародною угодою. Територіальне верховенство передбачає недоторканість державної території, що виключає будь-які дії проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави.[19]

Державний суверенітет і територіальна цілісність мають ключове значення для життя і діяльності будь-якої держави, оскільки є її невід'ємними атрибутами.[20] Виходячи з цього, як справедливо зазначає І. І. Лукашук, порушення суверенітету або територіальної цілісності належить до категорії найбільш серйозних правопорушень.[21] Як відзначає російський дослідник В. В. Лазарєв, цілісність території держави є умовою існування держави як системи, вираженням усіх інших її ознак; цілісність території як елемент цілісності держави є неодмінною умовою стабільності, стійкості відповідного суспільства.[22]

Слід відзначити, що, хоча підходи до розуміння суверенітету сьогодні і можуть різнитися, існує незмінна концепція територіального суверенітету. Коли в Статуті ООН згадується про «територіальну цілісність» і «політичну незалежність» у зв'язку із забороною застосування сили, ці поняття прямо пов'язані з територіальним суверенітетом, який є невід'ємною частиною поняття держави, як це визначено в Конвенції Монтевідео про права та обов'язки держав. Держава в розумінні даної Конвенції є суверенним утворенням, на користь чого свідчить і фактичний стан міжнародних відносин: суверенні держави, в цілому, утримуються від втручання у внутрішні справи одна одної. В межах своїх територіальних кордонів держава сама вправі обирати політичний режим чи структуру державних інституцій. [23]

Важливо, що державний суверенітет включає в себе ідею про те, що всі держави рівні між собою. Іншими словами, незважаючи на їхні різні розміри території, чисельність населення або фінансові можливості, всі держави мають рівне право функціонувати і приймати рішення щодо того, що відбувається всередині їхніх кордонів. Оскільки всі держави рівні в цьому сенсі, одна держава не має права втручатися у внутрішні справи іншої держави. Суверенітет одночасно і наділяє правами, і накладає на держави певні обмеження: він надає державам повний контроль над своєю власною територією, обмежуючи вплив, що держави мають одна на одну. [24]

Як відзначає М. В. Остроухов, з точки зору сучасного міжнародного права, збереження територіальної цілісності держав — це найважливіше право, властиве суверенітету держави, яке означає здійснення всіх суверенних прав в їх повноті і, винятковим чином, в просторі, що визначений державними кордонами.[25] Серед суб'єктів, що несуть загрозу територіальній цілісності вчений виділяє, перш за все, іноземні держави, «протиправні дії яких можуть виражатися в захопленні та окупації частини території держави, що ведуть до приєднання окупованої території до своєї території (анексія)». При цьому, він відзначає, що будь-які територіальні придбання не повинні вважатися законними, якщо вони стали результатом загрози силою або її застосування. Протиправні дії іноземної держави можуть виражатися і у створенні в іншій державі шляхом здійснення політичних, економічних, організаційних та інших заходів таких умов, які можуть привести до дестабілізації ситуації в державі та її подальшого розпаду. Іншою загрозою автор вважає «сили в межах самої держави, дії яких можуть привести до її розпаду. Ними можуть бути різного роду сепаратистські формування, народи, які борються за самовизначення. На практиці вони нерідко встановлюють контроль над певною частиною території. Однак це не означає, що суверенітет держави в її межах перестає діяти і вона втратила частину своєї території. Поява нових державних контурів можлива з настанням значущих відповідно до міжнародного права подій».[26]

Міжнародне право та національне законодавство однозначно закріплюють принцип територіальної цілісності. Основою вказаного принципу є розуміння того, що суверенітет, державна влада та територіальна цілісність — взаємопов'язані категорії, які відповідають сутності сучасної держави. Посягання на них несе загрозу існуванню держави.

У п. 27 Висновку Європейської Комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) № 762/2014 від 22.03.2014 р. вказано, що «Конституція України, як і інші конституції держав-членів Ради Європи, передбачає цілісність держави».[27] Справді, захист суверенітету та територіальної цілісності України відповідно до ч. 1 ст. 17 Конституції України визначені як найважливіші функції держави, справою всього Українського народу. Як зазначається у п. 12 вказаного Висновку Венеціанської комісії, «Стаття 2 Конституції України свідчить про те, що цілісність території України є однією з найвищих цінностей україн-

ської Конституції і є свідченням того, що в Україні референдум про відділення не може бути конституційним».[28]

Міжнародне співтовариство у Резолюції ГА ООН «Територіальна цілісність України» A/RES/68/262 від 27.03.2014 р. підтвердило свою прихильність суверенітету, політичній незалежності, єдності і територіальній цілісності України в її визнаних кордонах,[29] що ще раз підкреслює право держави захищатися від зовнішніх та внутрішніх загроз. Територіальна цілісність України була підтримана і в ряді політичних заяв. Наприклад, Президент Європейського парламенту Мартін Шульц заявляє, що територіальна цілісність України не є предметом для переговорів.[30] Такий підхід відповідає засадам сучасного міжнародного права, яке безапеляційно стоїть на захисті територіальної цілісності як основи співіснування незалежних держав.

З метою захисту територіальної цілісності законодавством держав передбачені заходи кримінальної відповідальності за посягання на цілісність. Не є виключенням і Україна:[31] у Кримінальному кодексі наявні ст. 110 «Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України» [32] і ст. 110–2 «Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України».[33] За посягання на територіальну цілісність Кримінальним кодексом РФ передбачені достатньо суворі покарання.[34]

Положення законодавства України базуються на основних принципах міжнародного права (суверенної рівності держав, територіальної цілісності), що мають характер *jus cogens* для всіх держав і міжнародного співтовариства в цілому (поняття «суверенна рівність» включає, в тому числі, такі елементи: b) кожна держава користується правами, які властиві повному суверенітету; d) територіальна цілісність і політична незалежність держави недоторканні; e) кожна держава має право вільно вибирати і розвивати свої політичні, соціальні, економічні та культурні системи;[35] Заключний акт НБСЄ відносить до прав, притаманних суверенітету, право встановлювати свої закони та адміністративні правила).[36]

Законодавство багатьох сучасних держав містить аналогічні норми, спрямовані на забезпечення територіального верховенства і поширення юрисдикції на всю територію держави. Згідно з п.п. 1–3 ст. 4 Конституції Російської Федерації: «1. Суверенітет Російської Федерації поширюється на всю її територію. 2. Конституція Російської Федерації і федеральні закони мають верховенство на всій території Російської Федерації. 3. Російська Федерація забезпечує цілісність і недоторканність своєї території».[37]

Прикладом реалізації цих положень стало прийняття низки актів внутрішнього законодавства у ситуації, пов'язаній із проголошенням незалежності Чеченської Республіки Ічкерія і відновленням конституційної законності на території Чеченської Республіки.[38] Це засвідчило поширення на територію Чеченської Республіки законодавства Російської Федерації.[39]

У п. 1 ст. 59 Конституції Австрійської Республіки 1920 р. встановлено, що федеральні закони та зазначені у ст. 50 державні договори діють на всій території Федерації.[40] Відповідно до п. 1 ч. 1 Конституції Датського Королівства 1953 р. «Конституція підлягає застосуванню на всій території Королівства Данія».[41] У ст. 3 Конституції Ірландії 1937 р. встановлено, що для здійснення юрисдикції на всій території закони, прийняті Парламентом, повинні застосовуватися в тих самих сферах і щодо тієї самої території, як і закони Вільної Ірландської держави, і також мати екстериторіальну дію.[42] Конституція Куби 1976 р. встановлює (ст. 10), що Кубинська соціалістична держава здійснює суверенітет над всією національною територією. Республіка Куба відкидає і вважає незаконними й анульованими договори, пакти і концесії, що вчинені в умовах нерівності або не визнають чи обмежують її суверенітет над будь-якою частиною національної території.[43]

Розглядаючи питання імперативу поширення суверенітету України на її територію та територіальної цілісності, необхідно ретельно проаналізувати законодавство України з питань змін державного устрою і протиправності проголошення сепаратистських утворень.

За визначенням В. П. Стародубцева державний устрій являє собою сукупність конституційних принципів, юридичних норм і правових відносин, що визначають територіальну організацію держави та державної влади.[44] Форма державного устрою, її зміна, територіальний устрій, як і виділення зі складу держави її окремих частин, регулюються нормами внутрішнього права держави, насамперед конституцією як основного закону держави. У конституції реалізується право держави на визначення правової системи загалом. При цьому, як зазначає І. І. Лукашук: «Міжнародне право закріплює принцип поваги до встановленого конституцією порядку».[45] Такої самої думки дотримується й А. М. Барнашов, який вказує, що міжнародне право вимагає від держав поваги до встановленого конституцією правопорядку, спираючись на принципи суверенної рівності держав, невтручання у внутрішні справи та незастосування сили.[46]

Конституція України визначає державний устрій держави та принципи побудови і функціонування її правової системи. При цьому ст. 8 Конституції передбачено, що Конституція має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (йдеться про будь-які акти, у тому числі ті, що змінюють форму державного устрою та територіального устрою).

Конституція України містить низку фундаментальних положень щодо державного устрою. По-перше, йдеться про ч. 1 ст. 2, відповідно до якої суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна, таким чином, є єдиним сувереном на своїй території і здійснює територіальне верховенство. Ніякий інший суверен не має влади в межах території України. По-друге, встановлено, що Україна є унітарною державою (ч. 2 ст. 2), що виключає довільну змі-

ну статусу унітарної держави, виникнення на території України суб'єктів, що претендують на суверенні права. По-третє, передбачено, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ч. 3 ст. 2 Конституції), що виключає будь-які територіальні зміни всупереч порядку, передбаченому Конституцією України. Таким чином, будь-які спроби зміни території України, статусу унітарної держави, адміністративно-територіального устрою поза порядком, передбаченим Конституцією і законодавством України, є нікчемними.[47]

Конституцією України передбачено і те, що виключно законами України серед іншого визначаються: територіальний устрій України;[48] організація і порядок проведення виборів і референдумів[49] (п.п. 13, 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України). Зазначені положення знайшли відображення і в рішеннях Конституційного Суду України: «Згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законами України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України (ч. 3 ст. 2). Це означає, що правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складових адміністративно-територіального устрою України... повинен визначатися законами України».[50]

Детальніше зупинимось на конституційному закріпленні принципів територіального устрою України. Нормою ч. 1 ст. 132 Конституції України передбачено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Принцип єдності та цілісності території означає, що складові території України — адміністративно територіальні одиниці — перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України.[51] Оскільки згідно з ч. 2 і ч. 3 ст. 2 Конституції територія України в межах існуючого кордону є цілісною[52] і недоторканною,[53] проголошення на території України будь-яких незалежних державних утворень, безсумнівно, є зазіханням на територіальну цілісність держави, що грубо порушує фундаментальні норми Конституції України. А будь-які самопроголошені утворення не можуть бути визнані міжнародним співтовариством, виходячи, зокрема, і з доктрини Стімсона, яка базується на принципі *ex injuria jus non oritur*.

Тому є неприйнятними і такими, що не відповідають міжнародному праву, використання назв «Донецька Народна Республіка» та «Луганська Народна Республіка» в актах офіційних внутрідержавних інституцій Російської Федерації, а саме в ухвалі щодо обрання запобіжного заходу українській льотчиці Надії Савченко Новоусманського суду Воронезької області[54] та у Протоколах про порушення кримінальної справи Головного слідчого управління Слідчого комітету Російської Федерації[55], що може трактуватися як спроба непрямого ви-

знання сепаратистських утворень на внутрішньодержавному рівні, так би мовити для «внутрішнього вжитку». Проте, дії зазначених органів ставляться в провину РФ і є нічим іншим, як втручанням у внутрішні справи України.

На сьогодні загальноприйнято, що треті держави мають ряд зобов'язань у випадках, коли порушуються імперативні норми (наприклад, принцип територіальної цілісності чи невтручання). Ці зобов'язання включають ненадання допомоги і невизнання. Зокрема, зобов'язанням третіх держав є ненадання допомоги чи сприяння відповідальній державі в збереженні становища, яке остання створила. Держави також зобов'язані не визнавати правомірним становище, що склалося в результаті серйозного порушення міжнародного права, що випливає з імперативної норми, вони не можуть надавати допомогу чи сприяння в збереженні такого становища. Це зобов'язання застосовується в «ситуації», створеній цими серйозними порушеннями. Наприклад, коли держава намагається здобути суверенітет над територією шляхом зловживання правом на самовизначення народів, інші держави зобов'язані утримуватися від надання офіційного визнання ситуації, а також утримуватися від вживання заходів, які спричинили б таке визнання. [56]

Що ж стосується можливості зміни форми державного устрою, то Конституція України містить норму про те, що Україна є унітарною державою. Зміна цієї норми, тобто федералізація, допускається виключно шляхом зміни Конституції України, порядок якої визначений ст. 156 Конституції.[57]

Норми ст. 73 і ст. 156 Основного Закону передбачають прийняття рішення про територіальні зміни на **всеукраїнському** референдумі.[58] Положення про правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму[59] містяться в Законі України «Про всеукраїнський референдум» 2012 р.[60] (зокрема, у ст. 18).[61]

Будь-які зміни адміністративно-територіального устрою України, як і правового режиму адміністративно-територіальних одиниць, можливі виключно у відповідності і нормами Конституції та законів України. Порядок утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст передбачений п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України; відповідні повноваження віднесено до компетенції Верховної Ради України.[62] Як зазначили В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко, зміна системи областей України можлива лише за умови внесення відповідних змін до Конституції України.[63] Порядок встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць визначається законодавством України.[64]

Таким чином, зміни форми державного устрою, територіальні зміни, адміністративно-територіальні зміни можливі виключно в порядку й у спосіб, передбачений Конституцією України. Зміни цього порядку і способу також можливі виключно в порядку, передбаченому Конституцією України. Внесення змін до Конституції щодо порядку і способу змін форми державного устрою та територіальних змін можливі шляхом волевиявлення українського наро-

ду, що включає громадян України всіх національностей (Преамбула Конституції України) на всеукраїнському референдумі, як це передбачено у ст. 73 та ст. 156 Конституції України.

Оскільки проголошення «Донецької Народної Республіки» і «Луганської Народної Республіки», «створення» «Союзу Народних Республік» здійснювалось у межах території України, то й оцінка зазначених дій і актів повинна проводитись виключно у контексті відповідності законодавству України, оскільки згідно зі ст. 2 Конституції України «суверенітет України поширюється на всю її територію».[65]

Прослідкуємо хронологію прийняття відповідних актів. 07.04.2014 р. «Республіканська Народна рада»[66] проголосила створення «Донецької Народної Республіки», затвердила «Декларацію про суверенітет Донецької Народної Республіки»,[67] «Акт про проголошення державної самостійності ДНР»[68] і прийняла «Звернення Єдиного народного комітету Донбасу до В.В.Путіна».[69]

14.05.2014 р. «Верховна Рада Донецької Народної Республіки» прийняла «Конституцію Донецької Народної Республіки»[70]. 18.05.2014 р. на засіданні «Державної Ради Луганської Народної Республіки» (пізніше її назвали «Республіканськими Зборами») була прийнята тимчасова «Конституція Луганської Народної Республіки»[71] (оприлюднена 20.05.2014).[72]

27.04.2014 р. «Координаційна Народна рада»[73] прийняла «Декларацію про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки»[74] і «Акт проголошення незалежності Луганської Народної Республіки»[75] («Акт про проголошення державної самостійності Луганської Народної Республіки»).[76]

24.05.2014 р. в Донецьку пройшов «з'їзд народних представників Південного Сходу», на якому було підписано «Декларацію про об'єднання Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки» в «Союз Народних Республік»[77]. 25.06.2014 р. «Верховна Рада» «ЛНР» затвердила «Конституційний акт про створення Союзу Народних Республік»[78] (тимчасову конституцію конфедеративного об'єднання «ДНР» і «ЛНР»)[79].

Зупинимося на принципових положеннях «актів» прийнятих цими утвореннями, оцінці підстав їхнього прийняття та питанні їхньої юридичної сили. Щоб уникнути звинувачень в упередженості, будемо ґрунтуватися передусім на положеннях самих «актів».

Згідно із Преамбулою «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки»,[80] «З'їзд представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області .... висловлюючи волю багатонаціонального народу Донецької області.... проголошує створення суверенної держави Донецька Народна Республіка»[81]. В «Акті про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» зазначено, що «Обласна Рада Донецької області проголошує створення Суверенної держави — Донецька Народна Республіка. .... Цей Акт набирає чинності з моменту його затвердження на загальнообласному референдумі».[82]

У Преамбулі «Конституції Донецької Народної Республіки» закріплено: «Ми, Верховна Рада Донецької Народної Республіки ... висловлюючи волю багатонаціонального народу Донецької Народної Республіки, виражену в рішенні референдуму від 11 травня 2014 року, ... слідуючи загальновизнаним принципам рівноправності і самовизначення народів ... підтверджуємо державний суверенітет Донецької Народної Республіки на всій її території і створення суверенної незалежної держави .... і приймаємо цю Конституцію Донецької Народної Республіки».[83]

У Преамбулі «Декларації про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської народної республіки» зазначено, що «Луганська обласна рада .... з метою утвердження суверенітету і самовизначення народу Луганщини, — проголошує державний суверенітет «Луганської Народної Республіки»[84].

Згідно із «Актом проголошення незалежності Луганської Народної Республіки», «...виходячи з права на самовизначення ... здійснюючи Декларацію про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської народної республіки, Луганська обласна рада урочисто проголошує незалежність Луганської Народної Республіки та створення самостійної держави — Луганська Народна Республіка».[85]

У Преамбулі «Конституції Луганської Народної Республіки» стверджується, що «Республіканські Збори Луганської Народної Республіки ... виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності і самовизначення народів .... приймають Конституцію Луганської Народної Республіки».[86]

У «Декларації про створення Союзу Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки» від 24.05.2014 р., зазначено наступне: «Ми, повноважні представники Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки ... приймаємо Спільну декларацію про створення Союзу Народних Республік — Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки».[87] У «Конституційному акті про створення Союзу Народних Республік» від 26.06.2014 р. вказується, що «Ми, представники Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки, ... виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності і самовизначення, ... приймаємо Конституційний акт про створення Союзу народних республік».[88]

Для належної юридичної оцінки цих актів слід насамперед визначити, чи є легітимними органи, які їх проголосили, і чи діяли вони в межах своїх повноважень. Йдеться про «З'їзд представників територіальних громад, політичних партій і громадських об'єднань Луганської області», «З'їзд представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області», Донецьку обласну раду, Луганську обласну раду, «Верховну Раду Донецької Народної Республіки», «Республіканські Збори Луганської Народної Республіки» («Державну Раду Луганської Народної Республіки»), власне «ДНР», «ЛНР» та їх представників, «Союз Народних Республік» та ряд інших («Координаційна Народна Рада», «Республіканська Народна рада», «III з'їзд представників територіаль-

них громад») і чи правомочні вони представляти інтереси населення Донецької та Луганської областей України.

Як випливає із самих найменувань цих «органів», наприклад, «З'їзду представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області»[89] і «З'їзду представників територіальних громад, політичних партій та громадських об'єднань Луганської області»[90], «установчих документів» інших утворень, їхня організація і діяльність здійснювалися в межах територіального верховенства України (на території Донецької та Луганської областей України), з поширенням дії Конституції України та законодавства України на порядок скликання, організацію і законність прийнятих рішень.

Виходячи з найменування «З'їзду представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області» можна припустити, що мова йде про представників районів, міст, районів в містах, селищ і сіл[91] Донецької області. Аналогічний висновок можна зробити і щодо «З'їзду представників територіальних громад, політичних партій та громадських об'єднань Луганської області», в роботі якого брали участь «жителі всіх 17 районів і 15 міст обласного підпорядкування, багато яких є депутатами місцевих рад».[92]

Отже, розглядаючи природу цих органів, слід визначити, чи можна вважати ці «органи» органами місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України, в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст. 7 Конституції України). Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції України). Згідно із ч. 1 ст. 140 Основного Закону, місцеве самоврядування є правом територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Нормою ч. 3 ст. 140 Конституції України встановлено, що місцеве самоврядування в Україні здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради (ч. ч. 3, 4 ст. 140 Конституції України). Відповідно до п. 1 ст. 5. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»,[93] система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення.

Таким чином, Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не передбачено такої форми місцевого самоврядування як «з'їзд представників адміністративно-територіальних утворень / територіальних громад» будь-якої області. Те ж стосується інших аналогічних

утворень, в рамках яких намагались діяти сепаратисти у Донецькій та Луганській областях («Координаційна Народна Рада», «Республіканська Народна рада», «ІІІ з'їзд представників територіальних громад» тощо).

Зазначимо, що відсутня інформація про порядок створення, конкретний склад (не було організовано навіть імітаційних виборів або будь-яких інших процедур), повноваження, регламент роботи зазначених утворень. Процедур державної реєстрації для набуття статусу громадських організацій вони також не проходили. Таким чином, ці «органи» можна розглядати лише як неофіційні збори громадян.

Що стосується аналізу діяльності органів місцевого самоврядування (Донецької обласної ради, Луганської обласної ради, деяких міських рад Донецької та Луганської областей), які також брали участь у намаганнях створити «Донецьку Народну Республіку» та «Луганську Народну Республіку», то слід детальніше зупинитись на питанні їхніх повноважень.

Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 26.03.2002 р.[94] (виходячи з конституційних положень щодо місцевого самоврядування у системному зв'язку з положеннями ст. 6 Конституції України про поділ державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу та судову) визначив політико-правову природу органів місцевого самоврядування як таких, що є не органами державної влади, а представницькими органами, через які здійснюється право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, тобто такі, які пов'язані передусім з життєдіяльністю територіальних громад і перелік яких визначено у Конституції і законах України.[95]

Згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Оскільки питання адміністративно-територіального устрою, легітимності центральної влади та інші, що розглядались Донецькою обласною радою, Луганською обласною радою, деякими міськими радами відповідних областей у зв'язку із діяльністю «ДНР» та «ЛНР» не відносяться до компетенції органів місцевого самоврядування,[96].[97].[98] відповідні рішення цих органів є незаконними. Вони прямо порушують норми ст. ст. 1, 2, 5, 8, ч. 2 ст. 19, п. 2 ч. 1 ст. 85, п.п. 13, 18, 20 ч. 1 ст. 92, ст.ст. 132, 133, ч.ч. 1, 3 ст. 140, ч. ч. 1, 3 ст. 143, ч. 2 ст. 144 Конституції України. Рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144 Конституції України).[99]

Таким чином, дії різноманітних «органів» та органів місцевого самоврядування Донецької та Луганської областей, спрямовані на створення на території України сепаратистських утворень «ДНР», «ЛНР» порушують суверенітет і територіальну цілісність України [100], суперечать ст. ст. 1, 2, 5, 19, 73, 132,

ч. 2 ст. 133, 156 Конституції України, чинному законодавству України, є юридично нікчемними, оскільки вчинені не на підставі, не в межах повноважень та не у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. За дані дії Кримінальним Кодексом України передбачена кримінальна відповідальність за посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. ст. 110[101], 110–2[102] КК України)[103].

Примітки

1 Для виключення звинувачень в упередженості й заангажованості, ми намагалися обґрунтувати наші міркування посиланнями на радянських і російських юристів-міжнародників.

2 Зважаючи на нелегітимний характер «ДНР» та «ЛНР» і відповідно відсутність офіційної інформації про акти зазначених утворень, зокрема на сайтах «ДНР» і «ЛНР», ми використовували доступні ресурси Інтернет для знаходження текстів актів «ДНР» і «ЛНР».

3 «Декларація про незалежність Донецької народної республіки» була прийнята 7 квітня 2014 р. Див: Декларация о независимости Донецкой народной республики от 07 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-onezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki

Референдум про самовизначення «ДНР» відбувся 11 травня 2014 р. 12 травня 2014 був проголошений державний суверенітет «ДНР»: «Ми, народ Донецької народної республіки, за результатами референдуму, проведеного 11 травня 2014 р., і ґрунтуючись на Декларації про суверенітет «ДНР», оголошуємо, що відтепер «ДНР» є суверенною державою». (Заява «Народної Ради «ДНР»). ДНР провозгласила себя суверенным государством [Електронний ресурс] // РИА Новости 12.05.2014. — Режим доступу: http://ria.ru/world/20140512/1007507367.html#14061451198023&message=resize&relto=register&action=addClass&value=registration#ixzz38K648yXD. 12.05.2014 р. «ДНР» звернулася до РФ з проханням про приєднання: «Виходячи з волевиявлення народу Донецької народної республіки і для відновлення історичної справедливості просимо Російську Федерацію розглянути питання про входження Донецької народної республіки до складу Російської Федерації» (Заява «Народної Ради «ДНР»). Донецкая народная республика обратилась к России с просьбой о присоединении 12.05.2014 [Електронний ресурс] // «Газета.Ru». — Режим доступу: http://www.gazeta.ru/politics/news/2014/05/12/n_6146901.shtml)

4 «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» була прийнята 27 квітня 2014 р. Луганская Народная Республика. Хронология [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://yadocent.livejournal.com/600059.html; Турчинов просит Минюст запретить КПУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://112.ua/glavnye-novosti/turchinov-prosit-minyust-zapretit-kpu-polnyy-tekst-pisma-63910.html; 12 травня 2014 р. влада Луганської Народної Республіки на підставі волевиявлення проголосили її незалежність від України. Луганская область объявила о выходе из состава Украины 12.05.2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://vesti.ua/donbass/51357-laganskaja-oblast-objavila-o-vyhode-iz-sostava-ukrainy; 24 травня 2014 р. «ДНР» і «ЛНР» підписали документ про об'єднання у складі єдиної держави Новоросія. Донецкая и Луганская народные республики объединились в Новороссию [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lenta.ru/news/2014/05/24/novorossia/; 24 червня 2014 р. «ДНР» і «ЛНР» оголосили про злиття в конфедеративний «Союз народних республік» відповідно до Спільної Декларації «Про створення Союзу Народних Республік — Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки». Эксклюзив Русской весны: декларация о создании союзного государства — первый шаг к созданию Новороссии! 24.05.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rusvesna.su/news/1400951006.

[5] Самопроголошені республіки в Донецькій та Луганській областях кваліфіковано як терористичні організації [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=138582; Генеральна прокуратура України оголосила про підозру у створенні терористичної організації 11 членам «ДНР» і «ЛНР» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukr.segodnya.ua/regions/donetsk/v-gpu-poimenno-nazvali-podozrevaemyh-v-terrorizme-530437.html

[6] Резолюція Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 17 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/25779-rezolyucija-jevropejsykogo-parlamentu-shhodo-situaciji-v-ukrajini-vid-17-lipnya-2014-roku; «Глава зовнішньополітичного відомства Польщі Р.Сікорський заявив, що серед офіційних представників Європи немає розбіжностей щодо визнання самопроголошених Донецької та Луганської народних республік організаціями терористів, але для цього потрібно більше часу». ЕС просит подождать с признанием ДНР и ЛНР террористами [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://vestiua.com/ru/news/20140728/51795.html

[7] Відповідно до ч. 1 ст. 2 Конституції України «суверенітет України поширюється на всю її територію».

[8] Щодо поняття територіального верховенства України і його змісту наведемо положення розділу V «Територіальне верховенство» Декларації про державний суверенітет України: «Українська РСР здійснює верховенство на всій своїй території. Територія Української РСР в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути змінена та використана без її згоди. Українська РСР самостійно визначає адміністративно-територіальний устрій Республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць». Декларація про державний суверенітет України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55–12.

Конституція України встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію (стаття 2); це є конституційним закріпленням територіального верховенства України (підпункт 1.4 пункту 1 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16.01.2003 р. № 1-рп2003). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v001p710–03

[9] Як зазначає І. І. Лукашук, здійснюючи повний суверенітет у межах своєї території, держава встановлює правопорядок, якому підпорядковані всі фізичні та юридичні особи, які там знаходяться … також юрисдикція держави випливає з її суверенітету й означає її законодавчу, судову та адміністративну владу, її обсяг і сферу дії. Див.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть: учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук; Рос. акад. наук, Ин-т гос. и права, Академ. правовой ун-т. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Волтерс Клувер, 2010. — С. 248, 252.

[10] «…Суверенної держави Донецька Народна Республіка». «Декларація про суверенітет Донецької народної республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республики 07 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[11] «Луганська Народна Республіка як суверенна незалежна держава». «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» 2014 року // Как хотят отделять Луганскую область. Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[12] «Референдум про самовизначення Донецької Народної Республіки». Референдум 11 мая в Донецке и Луганске: все события [Електронний ресурс] // Корреспондент.net, 11 мая 2014 г. — Режим доступу: http://korrespondent.net/ukraine/politics/3361134-referendum-11-maia-v-donetske-y-luhanske-vse-sobytyia

[13] «…З перспективою входження до складу Великої Росії як ореолу територій Російського Світу, і приймаємо цю Конституцію Донецької Народної Республіки». Преамбула «Конституції Донецької Народної Республіки» від 14 травня 2014 р. Конституция Донецкой народной республики 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1094

[14] «Республіканські Збори Луганської Народної Республіки, стверджуючи права і свободи людини, громадянський мир і злагоду, виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності і самовизначення народів, заявляючи про прагнення забезпечити добробут і процвітання Республіки, приймає Конституцію Луганської Народної Республіки». Преамбула «Конституції Луганської Народної Республіки» від 18 травня 2014 р. Конституция Луганской народной республики 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1096.

[15] Буткевич В. Г. Суб'єкти міжнародного права / В. Г. Буткевич // Міжнародне право. Основи теорії: підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній; ред. В. Г. Буткевич. — К.: Либідь, 2002. — С. 312.

[16] Толстых В. Л. Курс международного права: учебник / В. Л. Толстых. — М.: Волтерс Клувер, 2009. — С. 129.

[17] Международное право: учебник / под. ред. А. А. Ковалева, С. В. Черниченко. — 2-е изд., стер. — М.: Изд-во «Проспект», 2007. — С. 65.

[18] Международное право: учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунов. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2005. — С. 73.

[19] Международное публичное право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. / Под ред. К. А. Бекяшева. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. — С. 403.

[20] Амиров М. Г. Суверенитет и территориальная целостность России как конституционно-правовые принципы: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / М. Г. Амиров. — Махачкала, 2004. — С. 3.

[21] Лукашук И. И. Право международной ответственности / И. И. Лукашук. — М.: Волтерс Клувер, 2004. — С. 230.

[22] Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. М.: Юристъ, 1996. — С. 352.

[23] Miyoshi Masahiro. Sovereignty and International Law [Електронний ресурс] / Masahiro Miyoshi. — Режим доступу: https://www.dur.ac.uk/resources/ibru/conferences/sos/masahiro_miyoshi_paper.pdf.

[24] The Issue of Sovereignty [Електронний ресурс] . — Режим доступу: http://www.globalization101.org/the-issue-of-sovereignty/.

[25] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : автореф. дисс. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право ; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 9.

[26] Там само. — С. 21–22.

[27] Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г., конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-м пленарном заседании, Венеция, 21–22 марта 2014, № 762/2014 (неофициальный русский перевод заключения Венецианской комиссии М. Козуба) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.blackseanews.net/read/79310

[28] Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республи-

ки Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г., конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-м пленарном заседании, Венеция, 21–22 марта 2014, № 762/2014 (неофициальный русский перевод заключения Венецианской комиссии М. Козуба) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.blackseanews.net/read/79310

[29] Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 [without reference to a Main Committee (A/68/L.39 and Add.1)]. 68/262. Territorial integrity of Ukraine // United Nations. — 01.04.2014.

[30] Шульц: територіальна цілісність України не є предметом для переговорів [Електронний ресурс] // Уніан. — Режим доступу: http://www.unian.ua/politics/940503-shults-teritorialna-tsilisnist-ukrajini-ne-e-predmetom-dlya-peregovoriv.html

[31] Кримінальна відповідальність за злочини проти територіальної цілісності і недоторканності України була посилена: Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України» від 08.04.2014 р. № 1183-VII (1183–18) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1183–18; Законом України «Про внесення зміни до Кримінального кодексу України щодо кримінальної відповідальності за фінансування сепаратизму» від 19.06.2014 р. № 1533-VII (1533–18) КК України доповнено ст. 110–2 «Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1533–18

[32] «Стаття 110. Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України.

1. Умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого в Україні, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, —

   караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

2. Ті самі дії, якщо вони вчинені особою, яка є представником влади, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі, —

   караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків, —

   караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі».

[33] «Стаття 110–2. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України.

1. Фінансування дій, вчинених з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, —

   карається позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років та з конфіскацією майна.

2. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, —

   карається позбавленням волі на строк від п'яти до семи років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років та з конфіскацією майна.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені повторно або з корисливих мотивів, або за попередньою змовою групою осіб, або у великому розмірі, або якщо вони призвели до заподіяння значної майнової шкоди, —

караються позбавленням волі на строк від шести до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

4. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, вчинені організованою групою чи в особливо великому розмірі, або якщо вони призвели до інших тяжких наслідків, —

караються позбавленням волі на строк від восьми до десяти років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна.

5. Особа, крім керівника організованої групи, звільняється від кримінальної відповідальності за дії, передбачені цією статтею, якщо вона до повідомлення їй про підозру у вчиненні нею злочину добровільно заявила про те, що сталося, органу, службова особа якого наділена законом правом повідомляти про підозру, про відповідну незаконну діяльність або іншим чином сприяла її припиненню або запобіганню злочину, який вона фінансувала або вчиненню якого сприяла, за умови, що в її діях немає складу іншого злочину.

Примітка. 1. Фінансуванням дій, передбачених у цій статті, є дії, вчинені з метою їх фінансового або матеріального забезпечення. 2. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, визнається вчиненим у великому розмірі, якщо розмір фінансового або матеріального забезпечення перевищує шість тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. 3. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, визнається вчиненим в особливо великому розмірі, якщо розмір фінансового або матеріального забезпечення перевищує вісімнадцять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

[34] Особливий інтерес становить новела Кримінального кодексу РФ від 2013 р.: «Стаття 280.1 Публічні заклики до здійснення дій, які спрямовані на порушення територіальної цілісності Російської Федерації.

1. Публічні заклики до здійснення дій, спрямованих на порушення територіальної цілісності Російської Федерації, —

караються штрафом у розмірі до трьохсот тисяч рублів або в розмірі заробітної плати або іншого доходу засудженого за період до двох років, або обов'язковими роботами на строк до трьохсот годин, або позбавленням волі на строк до трьох років.

2. Ті самі діяння, вчинені з використанням засобів масової інформації, зокрема інформаційно-телекомунікаційні мережі (включаючи мережу «Інтернет»), —

караються обов'язковими роботами на строк до чотирьохсот вісімдесяти годин або позбавленням волі на строк до п'яти років» (Федеральный закон Российской Федерации «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 28 декабря 2013 г. № 433-ФЗ).

[35] Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс] : принята резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН от 24 октября 1970 г. // Веб-сайт ООН. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/intlaw_principles.shtml

[36] Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1 августа 1975 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_055

[37] Конституция Российской Федерации [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.constitution.ru/

[38] О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики: Указ Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г.

№ 2137; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-п по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 2166 «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-Ингушского конфликта», Постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 1994 г. № 1360 «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа», Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1833 «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» [Електронний ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx

[39] Гумашвили Л. Э. Конституционализм и его развитие в Чечне / Л. Э. Гумашвили // Конституционное и государственное строительство на Юге России: история и современность (2-е Кадыровские чтения) : материалы Всерос. науч.-практ. конф., посв. 10-летию Референдума 23 марта 2003 года и принятия Конституции Чеченской Республики, 20 марта 2013 г., г. Грозный. — Грозный: ФГУП «Издательско-полиграфический комплекс «Грозненский рабочий»», 2013. — С. 211–219.

[40] Конституция Австрийской Республики : Федеральный Конституционный Закон от 10 ноября 1920 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=160

[41] Конституция Датского Королевства от 5 июня 1953 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=152

[42] Конституция Ирландии от 29 декабря 1937 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=151

[43] Конституция Кубы от 24 февраля 1976 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=50

[44] Стародубцев В. П. Государственное устройство как конституционно-правовой институт: основные тенденции развития: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02 — Конституционное право; муниципальное право / В. П. Стародубцев. — Волгоград, 2006. — С. 18.

[45] Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук ; Рос. акад. наук, Ин-т гос. и права, Академ. правовой ун-т. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2010. — С. 272.

[46] Барнашов А. М. Конституции государств и международное право / А. М. Барнашов // Вестник Томск. гос. ун-та. Серия: Право. — 2013. — № 2. — С. 24.

[47] Конституція України, від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної РадиУкраїни. — 1996. — № 30. — ст. 141.

[48] Згідно з абз. 2–3 п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р., № 11-рп/2001: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ч. 2, 3 ст. 2 Конституції України), має свою внутрішню організацію і територіальний устрій... Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710–01

[49] Як зазначає П. П. Шляхтун, виключно всеукраїнський референдум вирішує питання про реалізацію права народу України на самовизначення та входження України до державних федеративних та конфедеративних утворень або вихід із них. Див.: Шляхтун П. П. Конституційне право України : підручник / П. П. Шляхтун. — К. : Освіта України, 2010. — С. 250. В. Ф. По-

горілко та В. Л. Федоренко акцентують увагу на тому, що саме Основний Закон наголошує, що адміністративно-територіальні питання вирішуються виключно на всеукраїнському референдумі. Див.: Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. — 3-вид., перероб. і доопр., передмова В. В. Коваленка. — К. : КНТ : Ліра-К., 2011. — С. 275.

[50] Згідно з абз. 1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р., № 11-рп/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710–01

[51] Див.: Погорілко В.Ф. Конституційне право України : підручник / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко; за заг. ред. В. Л. Федоренка. — 3-вид., перероб. і доопр., передмова В.В. Коваленка. — К.: КНТ: Ліра-К., 2011. — С. 479.

[52] Нормативний зміст принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів, що появився внаслідок їхнього становлення, передбачає комплексну систему юридичних гарантій безпеки цілісності державної території та непорушності державних кордонів. Див.: Цимбрівський Т. С. Дотримання принципів територіальної цілісності та непорушності кордонів у міжнародному праві : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Т. С. Цимбрівський ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Л., 2008. — 244 с.

[53] Це конституційне положення дозволяє виявити принцип непорушності державного кордну. Див.: Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. — 3-вид., перероб. і доопр., передмова В. В. Коваленка. — К. : КНТ : Ліра-К., 2011. — С. 479.

[54] Російській суд офіційно визнав ДНР та ЛНР (ДОКУМЕНТ) [Електронний ресурс] // Espreso.tv. — Режим доступу: http://espreso.tv/news/2014/07/18/rosiyskiy_sud_oficiyno_vyznav_dnr_ta_lnr_dokument.

[55] Возбуждено уголовное дело по факту применения запрещенных средств и методов ведения войны на территории Донецкой и Луганской Народных Республик. 30 мая 2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.sledcom.ru/actual/403388/. Возбуждено уголовное дело в отношении Игоря Коломойского и Арсена Авакова 18 июня 2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.sledcom.ru/actual/405159

[56] What should third states do if another state violates international law? [Електронний ресурс] // IHL Resource Centre. — Режим доступу: http://www.diakonia.se/en/IHL/The-Law/International-Law1/Enforcement-of-IL/What-should-third-states-do-if-another-state-violations-international-law/.

[57] «Стаття 156. Законопроект про внесення змін до розділу I «Загальні засади», розділу III «Вибори. Референдум» і розділу XIII «Внесення змін до Конституції України» подається до Верховної Ради України Президентом України або не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України і, за умови його прийняття не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, затверджується всеукраїнським референдумом, який призначається Президентом України».

[58] Відповідно до ст. 73 Конституції України «виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України».

[59] Відповідно до ст. 1 Закону України «Про всеукраїнський референдум»: «Всеукраїнський референдум є однією з форм безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України… рішень з питань загальнодержавного значення шляхом таємного голосування в порядку, встановленому цим Законом». Про всеукраїнський референдум [Електронний ре-

сурс] : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475–17/page

[60] Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475–17/page

[61] «Стаття 18. Всеукраїнський референдум про зміну території України.

1. Всеукраїнський референдум про зміну території України — це форма прийняття громадянами України рішення щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.
2. Постанова Верховної Ради України щодо проведення всеукраїнського референдуму опубліковується в офіційних друкованих виданнях протягом трьох днів з моменту її підписання». Про всеукраїнський референдум [Електронний ресурс] : Закон України від 6 листопада 2012 р. № 5475-VI. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5475–17/page

[62] «Стаття 85. До повноважень Верховної Ради України належить: …29) утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів».

[63] Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Л. Федоренка. — 3-вид., перероб. і доопр., передмова В. В. Коваленка. — К. : КНТ : Ліра-К., 2011. — С. 484.

[64] Там само. — С. 487.

[65] Щодо офіційного тлумачення пункту 13 частини першої статті 92 див.: Рішення Конституційного Суду від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710–01

[66] На сайті Новоросійського революційного фронту розміщена наступна інформація: «Російські активісти оголосили про створення нової суверенної держави «Донецька Народна Республіка». Дане рішення було прийнято і підтримано одноголосно присутніми в сесійній залі Донецької облради. Республіканська Народна рада новоствореної народної держави Донецької Народної Республіки прийняла ряд рішень. Зокрема, вирішено:

- затвердити Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки;
- затвердити Декларацію про суверенітет Донецької Народної Республіки;
- призначити загальнообласний референдум не пізніше 11 травня, куди внести питання: «чи підтримуєте ви питання про проголошення незалежної Донецької Народної Республіки?»;
- створити робочу групу з представників Республіканської народної ради.
- у разі агресії з боку Київської влади звернутися до Росії з проханням ввести тимчасовий миротворчий контингент для забезпечення безпеки.
- звернутися до сусідньої Росії за допомогою в проведенні референдуму щодо статусу Донецької Народної Республіки. Дане рішення підтримала більшість делегатів…» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://holdclub.net/?p=299.

[67] «З'їзд представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області, виходячи з положень Статуту Організації Об'єднаних Націй і цілого ряду інших міжнародних документів, що закріплюють право народів на самовизначення, ...; Проголошує створення суверенної держави Донецька Народна Республіка». Преамбула «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р.

Декларация о независимости Донецкой народной республики 07 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[68] «Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народ-

ной Республики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[69] «Президенту РФ Путину В. В. «Единого народного комитета Донбасса» (наименование структуры по согласованию на месте). Обращение Донецкой Народной Республики к Владимиру Путину [Електронний ресурс] // Декларация о независимости Донецкой народной республики. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[70] «Конституція Донецької Народної Республіки» від 14 травня 2014 р. Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1094. Хронология конфликта на юго-востоке Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rian.com.ua/dossier/20140523/349517514.html

[71] «Республіканські Збори Луганської Народної Республіки, стверджуючи права і свободи людини, громадянський мир і злагоду, виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності і самовизначення народів, заявляючи про прагнення забезпечити добробут і процвітання Республіки, приймає Конституцію Луганської Народної Республіки». Преамбула «Конституції Луганської Народної Республіки» від 18 травня 2014 р. «Конституция Луганской Народной Республики от 18 мая 2013 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1096

[72] Луганская Народная Республика. Хронология [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://yadocent.livejournal.com/600059.html

[73] Луганская Народная Республика. Хронология [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://yadocent.livejournal.com/600059.html.

[74] «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки». Как хотят отделять Луганскую область. Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3)

[75] «Акт про проголошення незалежності Луганської Народної Республіки». Как хотят отделять Луганскую область. Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3). На «Офіційному сайті «ЛНР» дані документи відсутні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lugansk-online.info/statements

[76] В іншому джерелі вказано наступне: «У понеділок, 28 квітня, в Луганську відбувся III з'їзд представників територіальних громад, політичних партій та громадських об'єднань. У його роботі взяли участь жителі всіх 17 районів і 15 міст обласного підпорядкування. Багато хто з них — депутати місцевих рад. У підсумку одноголосно був затверджений «Акт про проголошення державної самостійності Луганської народної республіки». Також прийнято рішення про проведення 11 травня обласного референдуму з єдиним питанням: «Чи підтримуєте ви Акт про проголошення державної самостійності Луганської народної республіки?». В Луганске принят Акт о провозглашении государственной самостоятельности Луганской Народной Республики 29.04.2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://odnarodyna.com.ua/content/v-luganske-prinyat-akt-o-provozglashenii-gosudarstvennoy-samostoyatelnosti-luganskoy. «Акт про проголошення державної самостійності Луганської Народної Республіки». Акт о провозглашении государственной самостоятельности Луганской Народной Республики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lugansk-lg-ua.livejournal.com/177285.html

[77] «Спільна декларація про створення Союзу Народних Республік — Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки ... Ми, повноважні представники Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки: представляючи інтереси наших народів, які висловили 11 травня 2014 р. на референдумах Донецької та Луганської областей свою

волю про створення незалежних держав — Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки ...

1. Донецька Народна Республіка і Луганська Народна Республіка є демократичними, світськими, соціальними та правовими державами з республіканською формою правління, які зобов'язуються забезпечувати права і свободи людини і громадянина, права національних меншин, підтримувати мир і злагоду на своїх територіях.
2. Донецька Народна Республіка і Луганська Народна Республіка як незалежні держави створюють Союз Незалежних Республік на основі цієї Спільної декларації». «Спільна декларація про створення Союзу Народних Республік» від 24 травня 2014 р. Декларация о создании союза ДНР и ЛНР 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9849

[78] «Верховна Рада Луганської Народної Республіки постановляє: прийняти конституційний акт про створення Союзу народних республік». «Закон «ЛНР» «Про Конституційний акт про створення Союзу Народних Республік» від 25 червня 2014 р. Закон «О Конституционном акте о создании Союза Народных Республик» Луганская Народная Республика от 25 июня 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9968

[79] «Ми, представники Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки, спираючись на спільність історичних доль народу, що проживає на територіях наших держав, і керуючись його волею до єднання, виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності і самовизначення, будучи переконані в тому, що союз наших держав дозволить об'єднати зусилля в інтересах забезпечення їх безпеки, економічного і соціального розвитку, підтверджуючи своє прагнення жити в мирі та злагоді з іншими державами, приймаємо Конституційний акт про створення Союзу народних республік». «Конституційний акт про створення Союзу Народних Республік» від 25 червня 2014 р. Конституционный акт о создании Союза народных республик 26.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9974. В ст. 1 «Конституційного акту про створення Союзу народних республік» від 26 червня 2014 р. встановлено, що «Донецька Народна Республіка та Луганська Народна Республіка створюють Союз народних республік — демократична конфедеративна правова держава». Конституционный акт о создании Союза народных республик 26.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9974

[80] «Декларація про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республики 07 апреля 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/; «Декларація про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о суверенитете Донецкой народной республики от 7 апреля 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9761

[81] Декларація про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республики 07 апреля 2014 http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/. «Декларація про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о суверенитете Донецкой народной республики от 7 апреля 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9761

[82] «Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/. Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9763

[83] «Конституція Донецької Народної Республіки» від 14 травня 2014 р. Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1094

[84] «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської народної республіки». Декларация о провозглашении независимости и государственном суверенитете Луганской Народной Республики 2014 года // Как хотят отделять Луганскую область. Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[85] «Акт проголошення незалежності Луганської народної республіки». «Акт провозглашения независимости Луганской народной республики» // Как хотят отделять Луганскую область. Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[86] «Конституція Луганської Народної Республіки» від 18 травня 2014 р. Конституция Луганской Народной Республики от 18 мая 2013 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1096

[87] «Від імені ДНР документ про об'єднання підписав прем'єр-міністр ДНР Олександр Бородай, з боку ЛНР — голова республіки Олексій Карякін». «Декларація про створення Союзу Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки» від 24 травня 2014 року. Декларация о создании союза Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики 24 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9849

[88] «Конституційний акт про створення Союзу народних республік». Конституционный акт о создании Союза народных республик 26.06.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9974

[89] Сайт Новороссийского революционного фронта [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://holdclub.net/?p=299

[90] Сайт Луганск [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lugansk-lg-ua.livejournal.com/177285.html

[91] ч. 1 ст. 133 Конституції України «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села».

[92] В Луганске принят Акт о провозглашении государственной самостоятельности Луганской Народной Республики 29.04.2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://odnarodyna.com.ua/content/v-luganske-prinyat-akt-o-provozglashenii-gosudarstvennoy-samostoyatelnosti-luganskoy

[93] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України від 25.06.1997. — 1997 р., № 24. — Ст. 170.

[94] Абз. 2 п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2002 року № 6-рп/2002 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710–02.

[95] Абз. 2 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 року № 7-рп/2009 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710–09.

[96] «Зокрема, в Донецькій області пред'явлено до суду 10 позовів щодо рішень Донецької обласної а також Донецької, Селидівської, Макіївської, Дзержинської, Кіровської, Костянтинівської, Сніжнянської та Харцизької міських рад щодо проведення так званих референдумів.». Генпрокуратура оскаржує рішення про псевдореферендуми на сході України 07.05.2014 [Електро-

нний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138134&fp=250

[97] Донецкий облсовет принял решение о проведении референдума [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://versii.com/news/298561/

[98] «...в Луганській області прокуратурою заявлено 2 позови щодо рішення Луганської обласної ради про нелегітимність центральної влади у Києві та рішення Первомайської міськради стосовно підтримання народної ініціативи про проведення референдуму по визначенню статусу Луганської області». Генпрокуратура оскаржує рішення про псевдореферендуми на сході України 07.05.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138134&fp=250

[99] «Зокрема, у Донецькій області пред'явлено до суду 10 позовів щодо рішень Донецької обласної а також Донецької, Селидівської, Макіївської, Дзержинської, Кіровської, Костянтинівської, Сніжнянської та Харцизької міських рад щодо проведення так званих референдумів». Також, за словами в.о. Генпрокурора, у Луганській області прокуратурою заявлено два позови щодо рішення Луганської обласної ради про нелегітимність центральної влади в Києві та рішення Первомайської міськради стосовно підтримання народної ініціативи про проведення референдуму з визначення статусу Луганської області. «На вимогу прокурорів при поданні позову, згідно з клопотанням про забезпечення позову, ці незаконні рішення органів місцевого самоврядування зупинені судами», — наголосив керівник відомства. Генпрокуратура оскаржує рішення про псевдореферендуми на сході України, 07.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138134&fp=250

«Генеральна прокуратура України 7 травня заявила позов до Окружного адміністративного суду Києва про визнання протиправними дій посадових осіб Луганської обласної ради щодо складання та опублікування на офіційному сайті заяви президії ради, в якій негативно оцінено діяльність державних органів влади, висловлено заклики щодо непроведення виборів Президента України та підтримано ініціативу місцевих мешканців з проведення референдуму про статус Луганської області.

Одночасно заявлено клопотання про заборону обласній раді та її посадовим особам, органам місцевого самоврядування Луганської області, а також будь-яким особам проводити 11 травня цього року референдум щодо визначення статусу області та перешкоджати проведенню виборів Президента України.

За результатами прокурорської перевірки встановлено, що згадану заяву президія облради прийняла з перевищенням наданих законом повноважень, оскільки всупереч положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» заява не була узгоджена безпосередньо Луганською облрадою, а тому не може вважатися такою, що відповідає її офіційній позиції». Генпрокуратура вважає незаконними заклики президії Луганської облради не проводити вибори Президента та підтримки місцевого референдуму, 08.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138173&fp=240

[100] Ми не зачіпаємо ряд інших питань, пов'язаних з проголошенням «ДНР» і «ЛНР» і протизаконність дій осіб, що брали участь в З'їзді представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області та З'їзді представників територіальних громад, політичних партій та громадських об'єднань Луганської області, невідповідності положень актів про проголошенні «ДНР» і «ЛНР», конституції «ДНР» і «ЛНР», Конституції та законодавству України, як наприклад щодо права власності на природні ресурси, громадянства, мови та низки інших.

[101] «Стаття 110. Посягання на територіальну цілісність і недоторканність України

1. Умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого України, а також публічні заклики чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій, —

караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років.

2. Ті самі дії, якщо вони вчинені особою, яка є представником влади, або повторно, або за попередньою змовою групою осіб, або поєднані з розпалюванням національної чи релігійної ворожнечі, —

караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.

3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, які призвели до загибелі людей або інших тяжких наслідків, —

караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі». Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційни йвеб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341–14

[102] Примітка. 1. Фінансуванням дій, передбачених у цій статті, є дії, вчинені з метою їх фінансового або матеріального забезпечення. 2. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, визнається вчиненим у великому розмірі, якщо розмір фінансового або матеріального забезпечення перевищує шість тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. 3. Фінансування дій, вчинених з метою насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або захоплення державної влади, зміни меж території або державного кордону України, визнається вчиненим в особливо великому розмірі, якщо розмір фінансового або матеріального забезпечення перевищує вісімнадцять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційни йвеб-портал Верховної Ради України. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341–14

[103] Інформація про порушені кримінальні справи відносно протиправної діяльності осіб, причетних до створення «ДНР» і «ЛНР» розміщена на Офіційному веб-порталі Генеральної прокуратури України:

«Прокуратурою Донецької області здійснюється процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, розпочатому УСБУ в області за фактом вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 110 Кримінального кодексу України (посягання на територіальну цілісність і недоторканність України).

В ході досудового слідства встановлено, що на спеціально створеному інформаційному сайті були розміщені матеріали, в яких самопроголошений «губернатор» Павло Губарев закликає до вчинення умисних дій з метою зміни меж території України, порушення порядку, встановленого конституцією України.»

За заклики до зміни меж території України та захоплення ОДА розпочато кримінальні провадження 04.03.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=135087&s=print;

Прокуратура Луганської області здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні розпочатому СБУ у Луганській області стосовно колишнього голови апеляційного суду Луганської області Анатолія Визира, який визнав себе президентом Південно-Східної України та публічно закликав до скоєння дій, спрямованих на захоплення влади, зміну меж території України та порушення порядку, встановленого Конституцією України.

Слідчим СВ УСБУ в Луганській області до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесено відомості з попередньою кваліфікацією кримінальних правопорушень за ч. 3 ст. 109 (дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади), за ч.1 ст. 110 (посягання на територіальну цілісність і недоторканність

України) та ч. 1 ст. 353 (самовільне присвоєння владних повноважень або звання службової особи) Кримінального кодексу України». Стосовно так званого «Президента Південно-Східної України» 16.04.2014 р. розпочато кримінальне провадження [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=137203&fp=320;

«Виконувач обов'язків Генпрокурора О.Махніцький констатував, що у південно-східних регіонах ризик порушення територіальної цілісності та недоторканості держави залишається надзвичайно високим, про що свідчать останні події у Донецькій, Луганській та Харківській областях. Він зазначив, що сепаратистами проголошуються так звані «республіки», організовуються незаконні референдуми, а самозванці намагаються перебрати на себе функції представників влади. … Загалом за фактами прояву сепаратизму розпочато 240 кримінальних проваджень. Викрито 177 осіб, яким оголошено про підозру у скоєнні зазначених злочинів». О.Махніцький: «За фактами прояву сепаратизму порушено вже 240 кримінальних проваджень» // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. [Електронний ресурс] // — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=137645&fp=290;

«Самопроголошеним «Голові Верховної Ради» та «Прем'єр-міністру» так званої «Донецької народної республіки» Д. Пушиліну та О.Бородаю повідомлено про підозру у створенні терористичної організації та вчиненні дій, спрямованих на повалення конституційного ладу та захоплення державної влади, а також на зміну меж території і державного кордону України. Дії вказаних осіб кваліфіковані за ч. 2 ст. 28, ч. 1 ст.109 (вчинення дій, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади), ч. 2 ст. 110 (вчинення дій з метою зміни меж території або державного кордону) та ч. 1 ст. 258–3 (створення терористичної організації, участь у ній, організаційне чи інше сприяння діяльності терористичної організації) Кримінального кодексу України». Самопроголошеним керівникам так званої «Донецької народної республіки» оголошено про підозру. 10.06.2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/actual.html?_m=publications&_t=rec&id=139737

3.3.2. Політико-правові та історичні аспекти існування Донецької та Луганської областей у складі України

Незважаючи на аксіоматичність факту приналежності Донецької та Луганської областей України, в межах території яких були проголошенні «ДНР» та «ЛНР»[1], для об'єктивності подальшого аналізу проведемо історичне дослідження щодо територіальної належності Донецької та Луганської областей.

Донецька область утворена 17 липня 1932 р. У ст. 23 Конституції 1936 р. СРСР серед інших областей у складі Української Радянської Соціалістичної Республіки значиться Донецька область[2].

Луганська область утворена 3 червня 1938 р.[3] (до 1990 р. називалася Ворошиловградською областю[4]). Відповідні зміни були внесені до Конституції СРСР 1936 р. Законом СРСР «Про зміну і доповнення статей 22 і 23 Конституції (Основного Закону) СРСР» від 21 серпня 1938 р.[5]

---

[1] Згідно з п. 1 ст. 56 «Конституції Донецької Народної Республіки» «територія Донецької Народної Республіки на момент приєднання Донецької Народної Республіки до федеративної держави визначається межами колишньої Донецької області в складі Республіки Україна». Див.: Конституция Донецкой Народной Республики [Електронний ресурс] // Новости Донецкой Республики. — Режим доступу: http://dnr-news.com/konstituciya-doneckoy-narodnoy-respubliki.html; Відносно території «ЛНР» «Конституція Луганської Народної Республіки» містить більш обтікаючу форму: «Територія Луганської Народної Республіки визначається межами, які існували на день її утворення» (п. 1 ст. 54). Див.: Конституция Луганской Народной Республики [Електронний ресурс] // Конституции государств (стран) мира. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1096&page=2. Проте ми будемо виходити з передумови, що йдеться про території, відповідно, Донецької та Луганської областей України.

[2] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Електронний ресурс] : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. (первоначальная редакция). — Режим доступу: ttp://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1936)/Исходная_редакция

[3] О разделении Донецкой области УССР на Сталинскую и Ворошиловградскую области [Електронний ресурс] : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 июня 1938 г. — Режим доступу: http://www.loga.gov.ua/netcat_files/File/maindocs/norm_base/upvs_sssr1938.jpg

[4] Про перейменування міста Ворошиловграда і Ворошиловградської області [Електронний ресурс] : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 4.05.1990 р. № 9169-XI. — Режим доступу: http://www.loga.gov.ua/netcat_files/File/maindocs/norm_base/upvr_ursr9169.htm

[5] Об изменении и дополнении статей 22 и 23 Конституции (Основного Закона) СССР [Електронний ресурс] : Закон СССР от 21 августа 1938 г. — Режим доступу: http://ru.wikisource.org/wiki/Закон_СССР_от_21.08.1938_об_изменении_и_дополнении_статей_22_и_23_Конституции_(Основного_Закона)_СССР

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

Хендель Наталія Володимирівна — доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету, к.ю.н.

Аналогічно в Конституції УРСР 1937 р.[6] і 1978 р.[7] вказувалося на наявність у складі УРСР Ворошиловградської (Луганської)[8] та Донецької областей.

З 1991-го по 1996 р. конституційна норма про наявність в Україні Донецької та Луганської областей не зазнала змін[9]. Чинна Конституція України 1996 р. визначає, що до складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь (ч. 2 ст. 133 Конституції України).

Таким чином, можна констатувати безперервність наявності у складі УРСР та України Донецької та Луганської областей, які поряд з іншими областями та Автономною Республікою Крим, районами, містами, районами в містах, селищами і селами складають систему адміністративно-територіального устрою України (ч. 1 ст. 133 Конституції України).

У контексті нашого аналізу має значення незмінність норми, що містилася в Конституціях СРСР 1936[10] і 1977[11] рр., про те, що територія республік

---

[6] «Стаття 18. Українська Радянська Соціалістична Республіка складається з областей: Вінницької, Волинської, Ворошиловградської, Дніпропетровської, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Кримської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Ровенської, Сумської, Тернопільської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької і Чернігівської» Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки (редакція від 19.11.1976 р.). [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001

[7] «Стаття 77. В Українській Радянській Соціалістичній Республіці є області: Вінницька, Волинська, Ворошиловградська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Кримська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Ровенська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька і Чернігівська. Містами республіканського підпорядкування в Українській РСР є Київ і Севастополь». Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс] : прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html

[8] Про перейменування міста Ворошиловграда і Ворошиловградської області [Електронний ресурс] : Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 4.05.1990 р. № 9169-XI. — Режим доступу: http://www.loga.gov.ua/netcat_files/File/maindocs/norm_base/upvr_ursr9169.htm

[9] Конституція (Основний Закон) України станом на 27.06.1996 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888–09

[10] «Стаття 18. Территория союзних республік не може бути змінена без їхньої згоди». Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Електронний ресурс] : утв. постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов Союза Советских Социалистических Республик от 5 декабря 1936 г. (первоначальная редакция). — Режим доступу: ttp://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1936)/Исходная_редакция

[11] «Стаття 78. Територія союзної республіки не може бути змінена без її згоди. Кордони між союзними республіками можуть змінюватися за взаємною угодою відповідних республік, яка

не може змінюватися без їхньої згоди. Більше того, відповідно до ст. 79 Конституції СРСР 1977 р. «Союзна республіка визначає свій крайовий, обласний, окружний, районний поділ і вирішує інші питання адміністративно-територіального устрою»[12].

Аналогічні норми містяться в Конституції УРСР 1937[13] і 1978[14] рр. У 1992 р. ст. 70 Конституції України була викладена в такій редакції: «Стаття 70. Територія України є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною. Будь-які зміни території і державних кордонів України без згоди народу України не дозволяються»[15].

У чинній Конституції України ця норма формулюється таким чином: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною» (ч. 3 ст. 2 Конституції України).

Окремо зупинимося на питаннях визнання незалежності України як суверенної держави. Про це свідчать численні акти про визнання України[16], член-

---

підлягає затвердженню Союзом РСР». Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Електронний ресурс] : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. — Режим доступу: http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1977)/редакция_7_октября_1977_г.#.D0.93.D0.BB.D0.B0.D0.B2.D0.B0_8._.D0.A1.D0.A1.D0.A1.D0.A0.C2.A0.E2.80.94_.D1.81.D0.BE.D1.8E.D0.B7.D0.BD.D0.BE.D0.B5_.D0.B3.D0.BE.D1.81.D1.83.D0.B4.D0.B0.D1.80.D1.81.D1.82.D0.B2.D0.BE

[12] Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Електронний ресурс] : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. — Режим доступу: http://ru.wikisource.org/wiki/Конституция_СССР_(1977)/редакция_7_октября_1977_г.#.D0.93.D0.BB.D0.B0.D0.B2.D0.B0_8._.D0.A1.D0.A1.D0.A1.D0.A0.C2.A0.E2.80.94_.D1.81.D0.BE.D1.8E.D0.B7.D0.BD.D0.BE.D0.B5_.D0.B3.D0.BE.D1.81.D1.83.D0.B4.D0.B0.D1.80.D1.81.D1.82.D0.B2.D0.BE

[13] «Стаття 15. Територія Української Радянської Соціалістичної Республіки не може бути змінювана без згоди Української РСР»; «Стаття 19. До відання Української Радянської Соціалістичної Республіки в особі її найвищих органів державної влади та органів державного управління належать: б) утворення нових областей в складі Української РСР; в) встановлення кордонів і районного поділу областей Української РСР». Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки (редакція від 19.11.1976 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001

[14] «Стаття 70. Територія Української РСР не може бути змінена без її згоди. Кордони між Українською РСР та іншими союзними республіками можуть змінюватися за взаємною угодою відповідних республік, яка підлягає затвердженню Союзом РСР». Див.: Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки [Електронний ресурс] : прийнята на позачерговій сьомій сесії Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 р. — Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html

[15] Пункт 16 Закону України «Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України» [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 35. — Ст. 514. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2480–12

[16] Після проголошення Декларації про державний суверенітет України 1990 р. та припинення існування СРСР у 1991 р. Україна не мала перешкод на шляху до свого визнання. За останніми даними її визнали більш як 160 держав світового співтовариства. Див.: Мицик В. В. Визнання в міжнародному праві / В. В. Мицик // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткe-

ство України в міжнародних міжурядових організаціях і участь України в багатосторонніх міжнародних договорах. Міжнародне співтовариство і практично всі держави визнають територіальну цілісність України та непорушність її кордонів, включаючи пострадянські держави[17]. З цього випливає, що проголошення «ДНР» та «ЛНР» порушує територіальну цілісність України.

Що стосується визнання територіальної цілісності України в межах державних кордонів[18], яка передбачає і визнання Донецької та Луганської областей як невід'ємної частини України, у тому числі й РФ як державою, що межує з Україною на північному сході (яка прилягає до Донецької та Луганської областей), що випливає із ст. 6 Договору між Українською Радянською Соціалістичною Республікою та Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою 1990 р.[19], ст. 2 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 р.[20], ч. 1 ст. 2. Догово-

---

вич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 351. За переліком держав, що визнали Україну незалежною державою і встановили з нею дипломатичні відносини їх налічується 174. Див.: Чекаленко Л. Зовнішня політика України (від давніх часів до наших днів) : Підручник. — 2 вид. / Л. Чекаленко. — К.: Кондор, 2011. — С. 114–119.

[17] «Розпад Союзу РСР призвів до виникнення на його території п'ятнадцяти нових незалежних держав, колишніх союзних республік, які прийняли зобов'язання визнавати і поважати територіальну цілісність одна одної і недоторканність існуючих між ними кордонів, які на момент припинення існування СРСР були адміністративними кордонами союзних республік». Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : автореф. дисс. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право ; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 10.

[18] Стаття 6 Договору між Українською Радянською Соціалістичною Республікою і Білоруською Радянською Соціалістичною Республікою 1990 р.: «Сторони визнають і поважають територіальну цілісність Української Радянської Соціалістичної Республіки і Білоруської Радянської Соціалістичної Республіки в нині існуючих кордонах» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/112_011; ст. 5 Угоди про створення Співдружності Незалежних Держав 1991 р.: «Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної і недоторканність існуючих кордонів у рамках Співдружності. Вони гарантують відкритість кордонів, свободу пересування громадян і передачі інформації в рамках Співдружності» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_077; ч. 2 ст. 2 Договору про основи добросусідства та співробітництва між Україною і Угорською Республікою: «Сторони поважають територіальну цілісність одна одної і заявляють, що не мають і не матимуть територіальних претензій одна до одної» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/348_004

[19] «Стаття 6. Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність Української Радянської Соціалістичної Республіки і Російської Радянської Федеративної Соціалістичної Республіки в нині існуючих у межах СРСР кордонах» (Договір між Українською Радянською Соціалістичною Республікою та Російською Радянською Федеративною Соціалістичною Республікою 1990 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_011).

[20] «Стаття 2. Високі Договірні Сторони відповідно до положень Статуту ООН і зобов'язань по Заключному акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів» (Договір

ру між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон 2003 р.[21]

Також слід зазначити, що державним кордоном Російської Федерації є кордон РРФСР, закріплений чинними міжнародними договорами і законодавчими актами колишнього СРСР[22].

Що стосується питань правонаступництва, у тому числі питань законодавства і кордонів, то відповідні положення містить Закон України «Про правонаступництво України»[23].

Таким чином, не викликає сумнівів безперервність належності Україні Донецької та Луганської областей, незмінність політико-правової позиції України щодо неможливості змін території України без її згоди як вирішення питань щодо адміністративно-територіального устрою України виключно на підставі та відповідно до законодавства України.

про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією 1997 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006).

[21] «Стаття 2. Українсько-російський державний кордон проходить так, як це зазначено в Описі проходження державного кордону між Україною та Російською Федерацією (Додаток 1) і зображено суцільною лінією червоного кольору на картах державного кордону між Україною та Російською Федерацією (Додаток 2)». Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон 2003 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_157

[22] Частина 1 ст. 2 Закону РФ «Про Державні кордоні Російської Федерації» від 1 квітня 1993 р. № 4730-I) (зі змінами та доповненнями). О Государственной границе Российской Федерации [Електронний ресурс] : Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-I (с изменениями и дополнениями). — Режим доступу: http://base.garant.ru/10103372/#ixzz39GNPQlHi

[23] «Стаття 2. До ухвалення нової Конституції України на території України діє Конституція (Основний Закон) Української РСР. Стаття 3. Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. Стаття 5. Державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 року є державним кордоном України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1543–12

3.3.3. Проголошення «ДНР» і «ЛНР» і право народів на самовизначення: ілюзорний суверенітет чи суверенітет ілюзій

Основною політико-правовою підставою проголошення «ДНР», «ЛНР» і «Союзу Народних Республік», претензій на незалежність і суверенітет, виходячи з актів зазначених утворень, є право народів на самовизначення. У цьому немає нічого дивного, адже більшість випадків сучасного сепаратизму обґрунтовують відділення правом на самовизначення. З цього приводу абсолютно вірно зазначає російський учений М. В. Остроухов: «Сепаратистська діяльність, якими б гаслами вона не прикривалася, не може розглядатися як реалізація права народів на самовизначення»[1]. Причому в більшості випадків «суверенний рай» виявляється «сепаратистським пеклом», який породжує безвладдя і безкарність, зниження рівня життя, зростання насильства та порушення прав людини. До того ж право народів на самовизначення аж до відділення стає, з одного боку, небезпечним, бо провокує сепаратистські настрої, і марним — з іншого, адже отримання незалежності не вирішує проблем самостійного розвитку народу[2].

Перед тим як безпосередньо проаналізувати застосовність права на самовизначення до сепаратистських рухів у Донецькій і Луганській областях України, проаналізуємо відповідні положення актів про проголошення «ДНР», «ЛНР» і «Союзу Народних Республік».

Як зазначено в «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки», «ДНР» проголошено на підставі права народів на самовизначення: «З'їзд представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області, виходячи з положень Статуту Організації Об'єднаних Націй і цілого ряду ін-

---

[1] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве [Електронний ресурс] : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 13. — Режим доступу: http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1386767

[2] Блищенко И. П. Автономия и международное право / И. П. Блищенко // Моск. журн. междунар. права. — 1997. — № 6. — С. 4.

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

Мережко Олександр Олександрович — завідувач кафедри права Київського національного лінгвістичного університету, д.ю.н., професор.

Плешко Едуард Анатолійович — начальник відділу прокуратури Південного регіону України з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, старший радник юстиції, к.ю.н.

ших міжнародних документів, що закріплюють право народів на самовизначення, — висловлюючи волю багатонаціонального народу Донецької області; ... — прагнучи створити народну, правову, демократичну, суверенну державу; Проголошує: Створення суверенної держави Донецька Народна Республіка»[3].

В «Акті про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» відсутнє посилання на право народів на самовизначення, проте присутня вказівка на «прихильність до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права»[4], що, природно, передбачає прихильність до принципу рівності й самовизначення народів, а також принципу територіальної цілісності, суверенної рівності та інших загальновизнаних принципів міжнародного права.

У Преамбулі «Декларації про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» зазначено, що «Луганська обласна рада... з метою утвердження суверенітету і самовизначення народу Луганщини, — проголошує державний суверенітет «Луганської народної республіки»»[5].

Згідно з «Актом проголошення незалежності Луганської Народної Республіки», «виходячи з права на самовизначення... здійснюючи Декларацію про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської народної республіки, Луганська обласна рада урочисто проголошує незалежність Луганської народної республіки та створення самостійної держави — Луганська Народна Республіка»[6].

У преамбулі «Конституції Луганської Народної Республіки» стверджується, що «Республіканські Збори Луганської Народної Республіки, стверджуючи права і свободи людини, громадянський мир і злагоду, виходячи із загально-

---

[3] Преамбула «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республіки от 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[4] «…Ґрунтуючись на волевиявленні народу Донецької області, підтверджуючи пріоритет загальнолюдських цінностей, прихильність загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, Обласна Рада Донецької області проголошує створення Суверенної держави — Донецька Народна Республіка... Цей Акт набирає чинності з моменту його затвердження на загальнообласному референдумі». «Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики от 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[5] «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки». Как хотят отделять Луганскую область: Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[6] «Акт проголошення незалежності Луганської Народної Республіки». Как хотят отделять Луганскую область: Перехваченный сценарий [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

визнаних принципів рівноправності і самовизначення народів... приймає Конституцію Луганської Народної Республіки»[7].

Преамбула «Конституції Донецької Народної Республіки» варта того, щоб процитувати її повністю: «Ми, Верховна Рада Донецької Народної Республіки, відчуваючи себе невід'ємною частиною Російського Світу як російської цивілізації, спільності росіян та інших народів, мислячи нероздільність долі всього Російського Світу і бажаючи як і раніше залишатися її учасниками, залишаючись прихильними ідеалам і цінностям Російського Світу і шануючи пам'ять предків, які пролили кров за ці ідеали і цінності і передали нам любов і повагу до спільної Батьківщини, сповідуючи Православну віру (віру Християнську Православну Кафоличну Східного сповідання) Російської Православної Церкви (Московський Патріархат) і визнаючи її основою основ Російського Світу, а також усвідомлюючи історичну відповідальність і висловлюючи волю багатонаціонального народу Донецької Народної Республіки, виражену в рішенні референдуму від 11 травня 2014 року, додержуючись загальновизнаних принципів рівноправності й самовизначення народів, проголошуючи непорушність демократичних принципів формування і здійснення влади, підтверджуємо державний суверенітет Донецької Народної Республіки на всій її території і створення суверенної незалежної держави, орієнтованої на відновлення єдиного культурно-цивілізаційного простору Російського Світу, на основі його традиційних релігійних, соціальних, культурних і моральних цінностей, з перспективою входження до складу Великої Росії як ореола територій Російського Світу, і приймаємо цю Конституцію Донецької Народної Республіки»[8].

Стосовно цієї преамбули «Конституції» так званої «ДНР» одразу кидається в очі, що її основні «ідеї» перебувають у кричущій суперечності із засадами будь-якої сучасної цивілізованої держави. Річ у тім, що в сучасному світі кожна багатонаціональна держава не повинна базуватися на якісь одній конфесії чи релігії, якщо на її території проживають представники різних релігій. Така настанова «Конституції Донецької Народної Республіки» має доволі виразний антидемократичний, дискримінаційний і націоналістичний аспект.

На нашу думку, орієнтація «ДНР» «на відновлення єдиного культурно-цивілізаційного простору Російського Світу, на основі його традиційних релігійних, соціальних, культурних і моральних цінностей, з перспективою входження до складу Великої Росії як ореола територій Російського Світу» знаходиться в протиріччі з сутністю принципу рівноправності й самовизначення народів.

---

[7] «Конституція Луганської Народної Республіки» від 18 травня 2014 р. Конституция Луганской Народной Республики от 18 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1096

[8] «Конституція Донецької Народної Республіки» від 14 травня 2014 р. Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1094

У «Декларації про створення Союзу Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки» від 24 травня 2014 р. зазначено таке: «Ми, повноважні представники Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки… керуючись положеннями Статуту Організації Об'єднаних Націй та інших міжнародно-правових актів, що закріплюють право народу на самовизначення, а також беручи до уваги підтвердження Міжнародним Судом ООН щодо Косово 22 липня 2010 р. того факту, що одностороннє проголошення незалежності частиною держави не порушує будь-яких норм і принципів міжнародного права… приймаємо Спільну декларацію про створення Союзу Народних Республік — Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки»[9]. У цьому документі наявне посилання як обґрунтування не лише на право народу на самовизначення, але й на Консультативний висновок Міжнародного Суду ООН з приводу відповідності міжнародному праву одностороннього проголошення незалежності відносно Косово. Аналіз змісту Консультативного висновку[10] дозволяє зробити такі висновки: по-перше, у своїй історії Рада Безпеки ООН кілька разів засуджувала проголошення незалежності (наприклад, коли йшлося про встановлення расистського режиму меншин у Південній Родезії), однак при цьому вона щоразу виходила з конкретних обставин кожного окремого випадку. Іншими словами, Міжнародний Суд ООН дійшов висновку, що в міжнародному праві та практиці РБ ООН не існує будь-якого загального правила або підходу щодо законності чи незаконності проголошення незалежності взагалі, а необхідно окремо дослідити кожний випадок. Уже хоча б тому не можна використовувати даний Консультативний висновок як аргумент на користь проголошення незалежності як «ДНР», «ЛНР», так і створення «Союзу Народних Республік». По-друге, Міжнародний Суд ООН дійшов висновку, що незаконність (*illegality*) проголошення незалежності не виникає з її одностороннього характеру, проте пов'язана з фактом, що проголошення незалежності пов'язано з протиправним використанням сили або з нищівними порушеннями норм загального міжнародного права, зокрема з порушенням імперативних норм міжнародного права (*jus cogens*). З цієї точки зору можна аргументувати, що проголошення незалежності «ДНР», «ЛНР» як раз є порушенням таких імперативних норм міжнародного права, як принцип територіальної цілісності і принцип поваги суверенітету у відношенні України. Одним словом, ця теза консультативного висновку скоріше спрямована як

[9] «Від імені ДНР документ про об'єднання підписав прем'єр-міністр ДНР Олександр Бородай, з боку ЛНР — голова республіки Олексій Карякін». «Декларація про створення Союзу Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки» від 24 травня 2014 року. Декларация о создании Союза Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики от 24 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9849

[10] Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo (Request for Advisory Opinion) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icj-cij.org/docket/index .php?p1=3&p2=3&case=141&code=kos&p3=5

проти проголошення незалежності «ДНР», «ЛНР», так і створення «Союзу Народних Республік». По-третє, у цьому Консультативному висновку Міжнародний Суд ООН чітко і недвозначно відмовився розглядати питання про те, чи існує право на сецесію. Щодо згаданої в цьому Консультативному висновку Резолюції Ради Безпеки ООН 1244 (1999), то в ній йшлося про те, що Рада Безпеки знову підтверджує «відданість усіх держав-членів суверенітету і територіальній цілісності Федеративної Республіки Югославії та інших держав регіону, встановлених у Заключному гельсінському акті»[11].

«Конституційний акт про створення Союзу Народних Республік» від 26 червня 2014 року також містить посилання на принцип рівноправності й самовизначення: «Ми, представники Донецької Народної Республіки та Луганської Народної Республіки... виходячи із загальновизнаних принципів рівноправності й самовизначення... приймаємо Конституційний акт про створення Союзу народних республік»[12].

У зв'язку з цим уявляється доцільним розглянути зміст та умови застосування права народу на самовизначення стосовно проголошення «ДНР» й «ЛНР» і створення «Союзу Народних Республік». Безсумнівно, право народів на самовизначення є основним елементом основного принципу міжнародного права рівноправності й самовизначення народів[13]. Однак, чи включає принцип права народів на самовизначення також право на відділення? Відповідь на це запитання є основною при визначенні правомірності спроб створення невизнаних державних утворень на основі права народів на самовизначення.

Для відповіді розглянемо кілька пов'язаних між собою проблем, що стосуються виникнення, змісту та реалізації принципу права рівноправності й самовизначення народів[14]. У цьому зв'язку виникає також проблема ідентифікації суб'єкта права на самовизначення, зокрема, хто є «нацією» і «народом» у сенсі права на самовизначення і наскільки населення Донецької та Луганської

---

[11] Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo : Advisory opinion of 22 july 2010 / Reports of judgments, advisory opinions and orders [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&case=141&p3=4

[12] Преамбула «Конституційного акта про створення Союзу Народних Республік» від 26.06.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9974

[13] Як зазначає О. О. Мережко, «у міжнародно-правовому дискурсі використовують кілька близьких понять: «принцип самовизначення народів і націй» і «право на самовизначення». При цьому одні автори вважають ці поняття синонімічними, тоді як інші пишуть про те, що право на самовизначення базується на більш широкому понятті — принципі самовизначення». Див.: Мережко А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право / А. Мережко. — К. : Издат. дом Дмитрия Бураго, 2013. — С. 79.

[14] У літературі використовують такі найменування принципу: «принцип самовизначення народів і націй»; «принципи поваги самовизначення народів»; «принцип права народів на самовизначення», «принцип рівноправності й самовизначення народів», «принцип рівноправності й права народу розпоряджатися власною долею» та ін.

областей України відповідає критеріям «нації» і «народу», а також, які умови використання права на самовизначення народом.

Насамперед слід зазначити, що принцип зазнав істотної еволюції з моменту свого проголошення у Статуті ООН як з точки зору змісту, так і порядку й умов застосування[15]. При цьому еволюція була аж ніяк не лінійною, бо обумовлена розвитком міжнародних відносин і міжнародного права, зокрема: утворенням нових держав у процесі деколонізації, що мало обмежений за часом характер, і відповідно трактуванням і застосуванням даного принципу в умовах розпаду колоніальної системи, що в загальному носило досить спеціальний характер; розвитком міжнародного права прав людини, із зміною акценту з групових прав національних меншин на індивідуальні права.

На етапі проголошення принципу у Статуті ООН передбачалося «розвивати дружні відносини між націями на основі поваги принципу рівноправності й самовизначення народів», що, як зазначає відомий російський учений Г. Г. Шинкарецька, не робить державність частиною принципу самовизначення. І далі: «Слід зазначити, що й розділ XI Статуту «Декларації щодо несамоврядних територій», в якій зазначаються шляхи і методи досягнення колоніальними народами процвітання та самоврядування, **не згадує державності як можливого майбутнього цих народів**»[16] (виділено нами. — Т. К., О. М., Е. П.).

На наступному етапі розвитку принципу, у період деколонізації, визнається право народів, що самовизначаються, на створення власної держави. Однак виключно на основі резолюцій ГА ООН[17], які не є джерелом позитивного права, і дане право застосовне лише до колонізованих народів. Адже складно визнати Донецьку та Луганську область колоніями?

У подальшому, як обґрунтовано зазначає В. Г. Буткевич, «після фактичного завершення процесу деколонізації міжнародне право (особливо регіональне і партикулярне) дедалі більше пов'язує дію цього принципу з дотриманням територіальної цілісності держав. Уже в процесі схвалення Міжнародного пакту про громадянські і політичні права у ст. 27 передбачалися права національних меншин більше як індивідуальні, аніж групові».[18]

---

[15] Буткевич В. Г. Основні принципи міжнародного права / В. Г. Буткевич // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 236–238.

[16] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 160.

[17] Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам от 14 декабря 1960 г. : принята резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1960 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/colonial.shtml

[18] Буткевич В. Г. Основні принципи міжнародного права // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 22.

Важливим джерелом для розуміння змісту принципу рівноправності й самовизначення народів є Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН 1970 р., у якому принцип рівноправності й самовизначення народів виділений як самостійний поряд із принципом, згідно з яким держави утримуються у своїх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування як проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим чином, несумісним з цілями Організації Об'єднаних Націй, додержуючись обов'язків, відповідно до Статуту, не втручатися у справи, що входять до внутрішньої компетенції будь-якої держави, принципів суверенної рівності держав і низки інших. «Унаслідок принципу рівноправності й самовизначення народів, закріпленого у Статуті Організації Об'єднаних Націй, всі народи мають право вільно визначати без втручання ззовні свій політичний статус і здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток, і кожна держава зобов'язана поважати це право відповідно до положень Статуту» — проголошує Декларація. І далі: «Створення суверенної і незалежної держави, вільне приєднання до незалежної держави або об'єднання з нею чи встановлення іншого політичного статусу, вільно визначеного народом, є формами здійснення цим народом права на самовизначення».

Підкреслимо, що йдеться про народ, і це право народ України реалізував шляхом створення незалежної України: «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення і на основі здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення…» (Преамбула Конституції України)[19]. Реалізація цього права визнана міжнародним співтовариством і не викликала жодних сумнівів на міжнародній арені[20]. Тим паче що цей принцип був закладений в основі отримання незалежності всіх радянських республік. І це теж не викликає сумнівів.

Причому в Декларації 1970 р. зазначається, що «кожна держава повинна утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на часткове або повне порушен-

[19] З цього приводу див.: Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2014 р. № 3-рп/2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=244261, аналіз якого ми проведемо нижче.

[20] Як було зазначено раніше, право на відділення радянських республік було закріплено в Конституції СРСР (ст. 72) і Законі СРСР «Про порядок вирішення питань, пов'язаних з виходом союзної республіки з СРСР»; УРСР, як і інші радянські республіки, була суб'єктом міжнародного права; згідно з преамбулою Конституції УРСР в редакції 1978 р.: «Народ Української Радянської Соціалістичної Республіки... приймає і проголошує цю Конституцію», а згідно із ст. 2: «Вся влада в Українській РСР належить народу», тобто народ в УРСР був суб'єктом конституційних відносин, що в сукупності дозволяє зробити висновок про реалізацію права на відділення, яке спочатку належало УРСР, реалізація якого було опосередковано волею народу УРСР.

ня національної єдності й територіальної цілісності будь-якої іншої держави або країни». Чи не правда, вельми актуально?

Але процитованим положенням зміст розглянутого принципу в Декларації не обмежується: «Ніщо в наведених вище пунктах не повинно тлумачитися як санкціонуючі або заохочуючі будь-які дії, які вели б до розчленовування або до часткового чи повного порушення територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав, які дотримуються у своїх діях принципу рівноправності й самовизначення народів, як цей принцип викладений вище, і внаслідок цього мають уряди, що представляють незалежно від раси, віросповідання чи кольору шкіри весь народ, що проживає на даній території».

Тому йдеться про тлумачення принципів у виключній сукупності з іншими основними принципами міжнародного права, у результаті аналізу яких (на основі положень Статуту ООН) Г. Г. Шинкарецька доходить висновку, що «вже на початку формування сучасного міжнародного права **не об'єднувалися права на самовизначення і на відділення**» (виділено нами. — Т. К., О. М., Е. П.).

Таким чином, поза процесами деколонізації право на самовизначення автоматично не включає право на відділення і застосовується виключно у зв'язці з іншими основними принципами міжнародного права, а саме принципом територіальної цілісності. Причому динаміка розвитку принципу рівноправності й самовизначення народів у міжнародному праві дозволяє зробити висновок про неухильну тенденцію розмежування права на самовизначення і права на відділення.

Так, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 р. та Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.[21] формулюють право на самовизначення взагалі, без закріплення права на відділення[22].

Після прийняття Заключного акту НБСЄ 1975 р. принцип самовизначення народів почав розглядатися дедалі більше в контексті захисту прав і свобод людини[23]. Принцип VIII «Рівноправність і право народів розпоряджатися своєю долею» визначено в Заключному акті НБСЄ 1975 р. навіть без вказівки на «самовизначення»: «Держави-учасниці поважатимуть рівноправність і право народів розпоряджатися своєю долею, діючи постійно відповідно до цілей і принципів Статуту ООН і відповідних норм міжнародного права, включаючи ті, які належать до територіальної цілісності держав.

---

[21] Пункт 1 ст. 1 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.: «Всі народи мають право на самовизначення. Внаслідок цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний і культурний розвиток».

[22] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 162.

[23] Higgins R. Problems and process / R. Higgins. — Oxford, 2006. — P. 112–128. Цит. за: Цивадзе Н. А. О развитии принципа самоопределения в международном праве / Н. А. Цивадзе // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 179.

Виходячи з принципу рівноправності і права народів розпоряджатися своєю долею, всі народи завжди мають право в умовах повної свободи визначати, коли і як вони забажають, свій внутрішній і зовнішній політичний статус без втручання ззовні та здійснювати на власний розсуд свій політичний, економічний, соціальний і культурний розвиток.

Держави-учасниці підтверджують всезагальне значення поваги й ефективного здійснення рівноправності і права народів розпоряджатися своєю долею для розвитку дружніх відносин між ними, як і між усіма державами; вони нагадують також про важливість виключення будь-якої форми порушення цього принципу». Як коментує це положення Г. Г. Шинкарецька, «хоч тут згаданий «зовнішній політичний статус», прямого встановлення права на відділення від існуючої держави й утворення власної державності тут немає. Дане формулювання скоріше захищає право на невтручання»[24].

У 90-х роках ця загальна тенденція залишилася без змін відносно домінування принципу територіальної цілісності, на що абсолютно обґрунтовано звертає увагу Г. Г. Шинкарецька, зазначаючи, що «позитивне міжнародне право не містить у праві на самовизначення також право на відділення»[25].

Як зазначає М. В. Остроухов, «принцип самовизначення не повинен тлумачитись як заохочуючий **часткове або повне порушення територіальної ці-**

[24] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 163.

[25] Декларація Генеральної Асамблеї ООН з нагоди 50-ї річниці Організації Об'єднаних Націй, прийнята в 1995 р., засуджує «будь-які дії, які ведуть до розчленовування або руйнування, цілком або частково, територіальної цілісності або політичної єдності держави». У Декларації прав осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, 1992 р., прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН, підкреслюється, що її положення не повинні сприйматися як такі, що суперечать принципам ООН, які належать, зокрема, до «суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав». У Резолюції РБ ООН № 713 від 25 вересня 1991 р. зазначено, що міжнародне співтовариство не визнає права на самовизначення як виправдання відділення частини території держави, крім відділення колишніх колоніальних народів від метрополії. У Віденській декларації і Програмі дій, які були прийняті Всесвітньою конференцією ООН з прав людини 1993 р., звертається увага на те, що свобода визначати свій політичний статус і свобода здійснювати свій економічний, соціальний і культурний розвиток обумовлена таким положенням: «Поняття самовизначення не повинно конструюватися як дозволяючі або заохочуючі дії, які ведуть до руйнування, повністю або частково, територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав, що не порушують принципи рівності прав і самовизначення народів, які управляються урядами, які представляють у цілому, без всяких розходжень, весь народ, що проживає на їхній території». У Рамковій конвенції про захист національних меншин 1995 р. закріплено, що: «Ніщо в цій Рамковій конвенції не може тлумачитись як таке, що передбачає будь-яке право займатися будь-якою діяльністю або здійснювати будь-які дії, що суперечать основним принципам міжнародного права і, зокрема, принципам суверенної рівності, територіальної цілісності та політичної незалежності держав» (Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 163–165).

лісності, тому при оцінці правомірності використання інституту визнання нових держав, що утворюються в результаті проголошення відповідними **етнічними спільнотами (народами)** (виділено нами. — Т. К., О. М., Е. П.) реалізації права на самовизначення, слід керуватися загальновизнаними міжнародно-правовими критеріями самовизначення[26]». І далі автор зазначає, що «однією з основних загроз територіальній цілісності Російської Федерації та інших держав на пострадянському просторі є сепаратизм, правове регулювання протидії якому також належить до найважливіших юридичних компонентів системи забезпечення територіальної цілісності держав. Згідно з міжнародною практикою в основі сепаратизму нерідко лежить прагнення населення тієї чи іншої території, тих чи інших окремих етнічних спільнот, які не мають за загальним визнанням права на самовизначення, до відділення від держави, сам процес відділення або відокремлення зі ставкою на повне автономне існування або приєднання до іншої держави. Часто сепаратизм супроводжується етнічними конфліктами, а предметом останніх виступають територіальні суперечки, бо етнос є територіально організованою структурою. Виникненню і розвитку сепаратизму в окремих державах нерідко супроводжує і сприяє порушення низки загальновизнаних принципів і норм міжнародного права (наприклад, принципу невтручання), причому з боку не лише інших держав, а й неурядових організацій»[27].

Таким чином, стосовно об'єкта нашого аналізу можна констатувати, що «народ Донецької та Луганської областей» не має права на відділення у формі самовизначення, і посилання на міжнародне право в цьому зв'язку абсолютно не обґрунтовано. Таким чином, спроба проголошення «ДНР» і «ЛНР» та створення «Союзу Народних Республік» на основі права народів на самовизначення суперечить змісту відповідного принципу в процесі еволюційного розвитку та його системному тлумаченню в сучасному міжнародному праві й абсолютно обґрунтовано може кваліфікуватися як сепаратизм.

Даний висновок обґрунтований не лише змістом міжнародно-правових актів, доктриною міжнародного права, але і конституційним законодавством держав у сукупності з іншими актами і діями, що створюють *opinio juris* як вираження готовності визнати або не визнати те чи інше явище юридично обов'язковим. Усі пострадянські держави, що стикалися з проблемою самопроголошених утворень, заперечують можливість поділу території держави[28] і

[26] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве [Електронний ресурс] : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 12. — Режим доступу: http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1386767

[27] Там само. — С. 12–13.

[28] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 167.

запроваджують кримінальну відповідальність не лише за посягання на порушення територіальної цілісності, а й навіть за заклики до цього[29].

Так, згідно з п. 3 ст. 4 Конституції РФ «Російська Федерація забезпечує цілісність і недоторканність своєї території». А згідно з п. 3 ст. 5 Конституції РФ «федеративний устрій Російської Федерації ґрунтується на її державній цілісності, єдності системи державної влади, розмежуванні предметів відання і повноважень між органами державної влади Російської Федерації і органами державної влади суб'єктів Російської Федерації, рівноправності й самовизначенні народів у Російській Федерації». Тобто презюмується цілісність території держави, державна цілісність РФ, а рівноправність і самовизначення народів у Російській Федерації не включає права на відділення, на відміну, наприклад, від Конституції СРСР. Тобто виходячи з Конституції РФ, як і з конституцій інших держав, «індивідуальні позиції держав свідчать про те, що вони не вважають право на самовизначення нерозривно пов'язаним з відділенням... Якби в конституціях держав право на самовизначення пов'язувалося з правом народу, що його реалізує, на відділення, можна було б говорити про формування звичаєвої норми міжнародного права. Однак аналіз конституцій не дає підстав для такого висновку.

Таким чином, ні чинне міжнародне право не передбачає розчленування території держави для здійснення права на самовизначення, ані позиції держав не дають підстав вважати, що подібна норма формується звичаєво-правовим шляхом»[30].

Необхідно також відповісти на запитання, чи існує «народ Донецької області» та «народ Луганської області» як носій права народів на самовизначення[31] і носій суверенітету і джерело державної влади[32], від імені якого прийнята, відпо-

[29] Див.: ст. 280.1 Кримінального кодексу РФ.

[30] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 168.

[31] Преамбула «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки»: «З'їзд представників адміністративно-територіальних утворень Донецької області, виходячи з положень Статуту Організації Об'єднаних Націй і цілого ряду інших міжнародних документів, що закріплюють право народів на самовизначення, — висловлюючи волю багатонаціонального народу Донецької області; ...» «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республіки від 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/. У Преамбулі «Декларації про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» зазначено, що «Луганська обласна рада... з метою утвердження суверенітету і самовизначення народу Луганщини, — проголошує державний суверенітет «Луганської народної республіки». «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» 2014 р. [Електронний ресурс] // Как хотят отделять Луганскую область: Перехваченный сценарий. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[32] Пункт 1 «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республіки от 7 апреля 2014 г. [Електро-

відно, «Декларація про суверенітет Донецької Народної Республіки» та «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки», і чи доречна дефініція «народ Донецької області» та «народ Луганської області» з точки зору конституційного та міжнародного права.

У «Конституції Луганської Народної Республіки» народ згадується як джерело влади (п. 1 ст. 2) без закріплення дефініції «народ Луганської Народної Республіки»[33]. Преамбула «Конституції Донецької Народної Республіки» згадує багатонаціональний народ Донецької Народної Республіки в контексті вираження його волі та одночасно містить вказівку на додержання «загальновизнаних принципів рівноправності й самовизначення народів»[34]. Як і в «Конституції Луганської Народної Республіки», у «Конституції Донецької Народної Республіки» відсутня дефініція «народ», а тільки декларується, що: «1. Джерелом влади в Донецькій Народній Республіці є її народ» (п. 1 ст. 2)[35].

В «Акті про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» декларується, що «Обласна Рада Донецької області, проголошуючи створення Суверенної держави — «Донецької Народної Республіки», ґрунтуючись на волевиявленні народу Донецької області…»[36].

Як зазначено в п. 1 «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки»: «1. Громадяни всіх національностей Донецької Народної Республіки складають її народ, який є носієм суверенітету і джерелом державної влади»[37]. Аналогічна норма міститься і в «Декларації про суверенітет Луганської Народної Республіки»: «1. Громадяни всіх національностей Луганської Народної Республіки складають її народ, який є носієм суверенітету і джерелом державної влади»[38].

нний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/. Преамбула, п. 2 «Декларації про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» 2014 р. Как хотят отделять Луганскую область: Перехваченный сценарий. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[33] «Конституція Луганської Народної Республіки» від 18 травня 2014 р. Конституция Луганской Народной Республики от 18 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1096

[34] «Конституція Донецької Народної Республіки» від 14 травня 2014 р. Конституция Донецкой Народной Республики от 14 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1094

[35] Там само.

[36] «Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[37] Пункт 1 «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республики от 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[38] «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки» 2014 р. Как хотят отделять Луганскую область: Перехваченный сценарий. [Елек-

Таким чином, «народ Донецької області», «народ Луганської області» як єдине ціле виникає виключно на підставі єдиного критерію — територіального, як сукупність осіб, що проживають на території адміністративно-територіальної одиниці України.

Конституція та закони України, інші нормативно-правові акти, а також міжнародно-правові акти, ратифіковані Україною, не містять поняття «народ Донецької області», «народ Луганської області» (як і «народ» будь-якої іншої адміністративно-територіальної одиниці) та не розкривають його змісту. Саме тому використання в Деклараціях та інших документах «ДНР» і «ЛНР» поняття «народ Донецької області», «народ Луганської області» як узагальненого визначення громадян України, які проживають в Донецькій області чи в Луганській області, як носія права на самовизначення, джерела влади і суверенітету є безпідставним, а зазначене поняття є таким, що не відповідає Конституції України.

Саме на такому підході базується правова позиція Конституційного Суду України в Рішенні у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя»[39]. Ми повністю згодні з нею і вважаємо можливим екстраполювати її на ситуацію з «призначенням» «народу Донецької області» та «народу Луганської області». Проте вважаємо за необхідне додатково проаналізувати зміст поняття «народ» у конституційному та міжнародному праві як носія суверенітету і відповідно суб'єкта конституційного та міжнародного права, передбачаючи, що в інших сферах категорія «народ» може мати інший зміст, що не має, однак, відношення до конституціоналізації суверенітету.

Відзначимо, що даний прецедент з наділенням «народу Донецької, Луганської, областей etc.» правом на самовизначення абсолютно довільно дозволяє населенню будь-якої адміністративно-територіальної одиниці будь-якої держави на підставі виключно проживання в рамках цієї одиниці оголосити себе народом як носієм права на самовизначення — «народ графства Великий Манчестер», «народ Ленінградської області», «народ Лодзинського воєводства».

Визнаючи право на самовизначення населення будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, ми приходимо до абсурдної ситуації: якщо таке право належить населенню області, різноманітної за своїм складом, то чому воно не належить населенню району, міста, села й т.д.? При цьому виникає запитан-

---

тронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[39] Рішення Конституційного Суду України від 20.03.2014 р. № 3-рп/2014 [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=244261

ня, чи може вважати себе народом, що має право на самовизначення, населення окремо взятого району, міста, села? Таким чином, населення кожного селища може проголосити республіку в межах території. Якщо так, то процес суверенізації може бути нескінченним. Як пише Н. А. Цивадзе, через те, що «число окремих етнічних груп, для яких певні політичні партії прагнуть завоювати право на самовизначення й утворення сепаратистських держав, завжди виявляється більшим, ніж число реально існуючих і реально виникаючих держав», а тому «в кожній новій державі нескінченне культурне різноманіття породжує нову групову окремішність щодо нової домінуючої групи»[40], цей процес набуває не тільки загрозливого, а й безглуздого характеру[41]. Тому абсолютно має рацію класик вітчизняної науки міжнародного права І. І. Лукашук, який зазначає, що «суб'єктом права на самовизначення є саме народ, нація, а не будь-яка соціальна, етнічна чи релігійна спільнота»[42]. Саме в такому сенсі говорити про народ певної області безглуздо.

Оскільки Декларації про суверенітет «ДНР» і «ЛНР», як і інші згадані вище акти сепаратистських утворень, претендують на роль конституційного акта, розглянемо трактування категорії «народ» у науці конституційного права. Цій проблематиці присвячено дисертаційне дослідження російського конституціоналіста К. О. Казьміної «Народ як суб'єкт конституційного права Російської Федерації». Вчена зазначає, що «під народом традиційно розумілася сукупність громадян держави»[43], причому підкреслимо — усієї держави. Саме в цьому сенсі йдеться в конституціях різних держав. Наприклад, у Конституції РФ категорія «народ Російської Федерації» згадується в Преамбулі[44] і ст. 3[45]. Відносно питань місцевого самоврядування використовується дефініція «населення»[46].

Тому К. О. Казьміна цілком обґрунтовано пропонує «визначення «народу» як соціальної спільноти, що становить собою сукупність громадян Російської

---

[40] Тишков В. А. Причины сепаратизма [Електронний ресурс] / В. А. Тишков. — Режим доступу: http://www.valerytishkov.ru/cntnt/publikacii3/lekcii2/lekcii/n62_prichin.html

[41] Цивадзе Н. А. О развитии принципа самоопределения в международном праве / Н. А. Цивадзе // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 177.

[42] Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — С. 318.

[43] Казьмина Е. А. «Народ» и «нация» в науке конституционного права: к вопросу о соотношении понятий [Електронний ресурс] / Е. А. Казьмина. — Режим доступу: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/8578/%C5

[44] Преамбула Конституції РФ: «Ми, багатонаціональний народ Російської Федерації, з'єднані загальною долею на своїй землі, стверджуючи права і свободи людини, громадянський мир і злагоду, зберігаючи державну єдність, що історично склалася…».

[45] Пункт 1 ст. 3 Конституції РФ: «1. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Російській Федерації є її багатонаціональний народ».

[46] Пункт 1 ст. 130 Конституції РФ: «1. Місцеве самоврядування в Російській Федерації забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування і розпорядження муніципальною власністю».

Федерації незалежно від місця їх проживання, а також (якщо говорити про політико-правовий аспект цієї категорії) іноземних громадян та осіб без громадянства, які постійно проживають на території Російської Федерації, що мають політичні права і виражають свою політичну волю щодо Російської Федерації». При цьому вчена відрізняє категорію «народ» від категорій «населення» і «нація», під якими розуміють відповідно сукупність осіб, які живуть на спільній території, що включає в себе як громадян держави, так і іноземних громадян та осіб без громадянства, незалежно від їх участі в політичному житті суспільства; і відповідно соціальну спільноту, засновану на спільному походженні та етнічній належності[47].

Як уже було зазначено, категорія «народ» включає в себе такі елементи, як нації (етнічні групи), територіальні колективи, професійні об'єднання (у тому числі трудові колективи громадян), статево вікові групи, політичні організації і т.д. Однак цього недостатньо для того, щоб категорія «народ» знайшла юридичний сенс. Категорія «народ» може розглядатися як суб'єкт (у тому значенні, що народ належить до держави як суб'єкта державної влади) і як об'єкт (те, на що спрямована державна влада, тобто те, що протиставляється представникам влади)[48]. Такий підхід цілком обґрунтовано виключає можливість ідентифікувати «народ» як населення окремої адміністративно-територіальної одиниці й передбачає використовувати категорію «народ» як синергетичну характеристику сукупності жителів усієї держави, що має конституційну правосуб'єктність і є носієм суверенітету і джерела державної влади. Тому в такому розумінні говорити про «народ Донецької області» та «народ Луганської області» не є можливим.

Додатково розглянемо питання, чи є «народ Донецької області» та «народ Луганської області» носієм права на самовизначення відповідно до міжнародного права. Відносно права народів на самовизначення в міжнародному праві використовують поняття «народ» і «нація»[49]. У доктрині міжнародного права, як і раніше, триває дискусія з приводу того, хто саме — народ чи нація — є

---

[47] Казьмина Е. А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации [Електронний ресурс] : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право / Е. А. Казьмина. — М., 2011. — Режим доступу: http://www.dissercat.com/content/narod-kak-subekt-konstitutsionnogo-prava-rossiiskoi-federatsii

[48] Богданова Н. А. Система науки конституционного права / Н. А. Богданова. — М. : Юристъ, 2001. — С. 23; Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — С. 394. Цит. за: Казьмина Е. А. Народ как субъект конституционного права Российской Федерации [Електронний ресурс] : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 — конституционное право; муниципальное право / Е. А. Казьмина. — М., 2011. — Режим доступу: http://www.dissercat.com/content/narod-kak-subekt-konstitutsionnogo-prava-rossiiskoi-federatsii

[49] Детальний аналіз цих понять О. Мережко навів у монографії: Мережко А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право / А. Мережко. — К. : Издат. дом Дмитрия Бураго, 2013. — С. 114–136.

суб'єктом права на самовизначення. Причому обидва поняття не мають чіткого юридичного змісту. Якщо одні автори в контексті права на самовизначення віддають перевагу терміну «нація», оскільки, на їхню думку, принцип самовизначення стосується всіх націй, незалежно від їх рівня розвитку та форми політичного існування, то інші стверджують, що суб'єктом права на самовизначення може бути тільки народ, а не нація[50]. Відзначимо, що якщо в західній доктрині міжнародного права переважно пишуть про принцип самовизначення націй, то в радянській і пострадянській доктрині набув поширення термін «самовизначення народів»[51].

Зважаючи на використання в Декларації про суверенітет, як і в інших згаданих вище актах «ДНР» і «ЛНР», відповідно дефініції «народ Донецької області» та «народ Луганської області», обмежимося переважно аналізом змісту цього терміна стосовно права народів на самовизначення в міжнародному праві.

Англійський юрист-міжнародник Стівен Вітлі вважає, що коли йдеться про право на самовизначення, то під словом «народи» так само маються на увазі «народи, організовані в держави»[52]. Американський юрист-міжнародник Вільям Сломансон визначає народ як «населення, що постійно проживає на даній території з міжнародно-правовим статусом (держава, підмандатна територія і т.д.)»[53]. Англійський юрист-міжнародник Ян Броунлі визначає «народ» у контексті принципу самовизначення як «цілісну національну групу», тобто, по суті, ототожнює народ і націю[54]. Німецький юрист-міжнародник Матіас Гердеген скоріше схильний ототожнювати поняття «народ» з поняттям «меншина». Так, щодо поняття «народ» у світлі права на самовизначення він пише: «Поняття народу в цьому значенні стосується групи людей, які живуть на певній території, виділяють себе за власними расовими, етнічними, релігійними, мовними або іншими культурними ознаками і виявляють волю до підтримання відповідної ідентичності. Тут право на самовизначення пересікається зі спеціальними правилами захисту меншин»[55].

Генеральний секретар ООН Б. Бутрос Галі зазначав: «Нація не є племенем: у реальності одне протилежно іншому. Нація — це обов'язково вихід за рамки базових товариств, це об'єднання декількох з них... Завдання нації якраз і полягає в тому, щоб перетворити примітивні антагонізми і створити простір со-

---

[50] Мережко А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право / А. Мережко. — К. : Издат. дом Дмитрия Бураго, 2013. — С. 123.

[51] Там само. — С. 128.

[52] Whetley S. The Democratic Legitimacy of International Law / S. Whetley. — Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2010. — P. 216.

[53] Slomanson W. Fundamental Perspectives on International Law / W. Slomanson. — 3rd ed. — West Thomson Learning, 2000. — P. 59.

[54] Броунли Я. Международное право : в 2 кн. / Я. Броунли. — М. : Прогресс, 1977. — Кн. 2. — С. 295.

[55] Гердеген Матіас. Міжнародне право / Матіас Гердеген. — К. : К.І.С., 2011. — С. 287–288.

лідарності, завдяки чому вона і є дуже сучасним поняттям, яке ми знаходимо у Статуті організації Об'єднаних Націй»[56].

Більшість представників сучасної російської науки міжнародного права трактують принцип самовизначення в тому сенсі, що право на самовизначення має народ, який слід розуміти як все населення даної держави[57]. М. В. Остроухов вважає, що право на самовизначення притаманне **етнічним спільнотам (народам)**[58]**.**

Польський юрист-міжнародник Владислав Чаплинський стверджує, що поняття «народ» є більш широким, ніж поняття «нація». Він, зокрема, вказує на те, що в наш час формула національної держави поступилася місцем державі територіальній, а поняття «народ», що розуміється як нація, поступилося місцем поняттю «народ», що розуміється як все населення, що проживає на даній території[59].

Відомий англійський юрист-міжнародник, колишній суддя Міжнародного Суду ООН Розалін Хіггінс, порушуючи питання, хто саме має право на самовизначення, відзначає таке: «Акцент у всіх релевантних документах, а також у державній практиці (під якою я маю на увазі заяви, декларації, прийняті позиції) на важливості територіальної цілісності означає, що «народи» повинні розумітися в значенні всіх народів даної території. Звичайно, всі члени окремих груп меншин є частиною народів даної території. У цьому сенсі вони також, як індивіди, є володарями права на самовизначення. Але меншини як такі не мають права на самовизначення. Це значить, по суті, що вони не мають права на сецесію, на незалежність або права на об'єднання з аналогічними групами в інших державах»[60]. Як бачимо, професор Хіггінс вважає, що право на самовизначення має народ усього населення даної держави, тоді як національна меншина, яка проживає на території цієї держави, такого права не має.

У доктрині міжнародного права стверджується, що хоч нації як такі не є суб'єктами міжнародного права, проте в деяких випадках вони можуть розглядатися як «носії» права на самовизначення[61]. Слово «носій» у даному контексті

---

[56] Гали Бутрос Б. Речь в Институте государства и права Российской академии наук по случаю присуждения звания почетного доктора права. Москва, 7 сентября 1992 г. (Цит. за: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — С. 318).

[57] Мережко А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право / А. Мережко. — К. : Издат. дом Дмитрия Бураго, 2013. — С. 107.

[58] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве [Електронний ресурс] : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 12. — Режим доступу: http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=1386767

[59] Czaplinski W. Aktualne problemy prawa do samostanowienia / W. Czaplinski // Torucski Rocznik Praw Cziowieka i Pokoju 1994–1995. — Zeszyt 3. — Toruc : Uniwersytet Mikolaja Kopernika, 1996. — S. 89.

[60] Higgins R. Problems and Process. International Law and How We Use It / R. Higgins. — Oxford : Clarendon Press, 1994. — P. 124.

[61] Perkowski M. Samostanowienie narodyw w prawie mikdzynarodowym / M. Perkowski. — Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze PWN, 2001. — S. 47.

висловлює потенційний статус (in statu nascendii), тобто виражає прийняття до відома міжнародним співтовариством прагнення даної «нації» до самовизначення. Як підкреслює в цьому зв'язку польський учений Мачей Перковський, «про визнання повної правосуб'єктності в кінцевому підсумку вирішує тільки її ідентифікація, що здійснюється **міжнародним співтовариством**»[62] (виділено нами. — Т. К., О. М., Е. П.). Лише в результаті такої ідентифікації статус «носія» перетворюється на статус суб'єкта, що має право на самовизначення, а його потенційний характер — на характер актуальний. Важливо те, що акт ідентифікації «носія» права на самовизначення як суб'єкта цього права в міждержавній практиці набуває характеру міжнародного визнання[63].

Мачей Перковський також підкреслює: «У міжнародній практиці, разом із зростанням значення ООН, дедалі більше відходять від практики індивідуального визнання «націй» окремими державами на користь їх колективного визнання Генеральною Асамблеєю ООН»[64]. У міжнародній практиці в деяких ситуаціях визнання певних націй з боку Генеральної Асамблеї ООН знаходило подальше підтвердження у відповідній резолюції Ради Безпеки ООН. Таким чином, у доктрині міжнародного права утвердилася думка, що визнання права певної нації на самовизначення має не декларативний, а конститутивний характер, тобто створює новий суб'єкт у сфері міжнародного права[65].

Стосовно проблеми сепаратизму в Україні це означає, що населення Донецької області та Луганської області (як, втім, і Автономної Республіки Крим) не розглядається ООН як носій права на самовизначення, не визнається міжнародним співтовариством[66] як суб'єкт міжнародного права і, відповідно, не має такого права на самовизначення. Цікава позиція РФ щодо визнання самостійним «народу Донецької області», «народу Луганської області». У Заяві МЗС Росії щодо силової операції на Південному Сході України[67] та Заяві МЗС Росії у зв'язку з каральними операціями, що продовжуються київською

---

[62] Там само.

[63] Мережко А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право / А. Мережко. — К. : Издат. дом Дмитрия Бураго, 2013. — С. 128.

[64] Perkowski M. Samostanowienie narodyw w prawie mikdzynarodowym / M. Perkowski. — Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze PWN, 2001. — S. 48.

[65] Там само. — S. 48.

[66] Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 «Територіальна цілісність України» від 27 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&referer=/english/&Lang=R

Резолюція Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 17 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/25779-rezolyucija-jevropejsykogo-parlamentu-shhodo-situaciji-v-ukrajini-vid-17-lipnya-2014-roku

[67] Заявление МИД России относительно силовой операции на Юго-Востоке Украины, 02.05.2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт Министерства иностранных дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3E75E3F7753EE78A44257CCC003985B3

владою на Південному Сході України[68], Коментарі МЗС Росії у зв'язку з подіями в Донецьку[69] (втім, як і інших) щодо населення Південного Сходу України йдеться виключно про «власних громадян (України)», «власне населення (України)», «власний народ (України)». Таким чином, про визнання існування «ДНР» і «ЛНР», необхідним компонентом яких має бути **власне** населення, як і про факт наявності та права на самовизначення «народу Донецької області», «народу Луганської області», в офіційній позиції РФ не йдеться.

На думку В. Л. Толстих, народами, що мають право на отримання допомоги з боку міжнародного співтовариства в досягненні самовизначення, є: «По-перше, народи, що перебувають під колоніальним пануванням; по-друге, народи, що проживають на території, окупованій іноземною державою; по-третє, народи, щодо яких держава, на території якої вони проживають, проводить політику расизму»[70]. І далі вчений констатує, що «міжнародне право не захищає сепаратистські рухи, метою яких є сецесія, у разі, якщо вони не відповідають вищевказаним ознакам»[71].

Виходячи з вищесказаного, населення Донецької області, апріорі не будучи народом, не має права і на підтримку з боку міжнародного співтовариства стосовно допомоги в досягненні самовизначення через те, що воно: не є народом у сенсі права народів на самовизначення; не має права на самовизначення; не визнане міжнародним співтовариством як народ, що має право на самовизначення; не має підстав для підтримки міжнародним співтовариством права на самовизначення, що власне і продемонструвало **міжнародне співтовариство**, відкидаючи можливість визнання «ДНР» і «ЛНР».

Для повноти аналізу розглянемо можливість кваліфікації народу Донецької/Луганської областей як національної меншини. Уже виходячи з визначення поняття «багатонаціонального народу Донецької області», який складається з громадян усіх національностей «ДНР», у «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки»[72] (як і в «Декларації про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки»[73]) склад-

[68] Заявление МИД России в связи с продолжающимися карательными операциями киевских властей на Юго-Востоке Украины 17 мая [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 17–19 мая. — С. 2. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[69] Комментарий МИД России в связи с событиями в Донецке 26 мая [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 23–26 мая. — С. 2. — Режим доступу: — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[70] Толстых В. Л. Курс международного права : учебник / В. Л. Толстых. — М. : Волтерс Клувер, 2009. — С. 147–148.

[71] Там само. — С. 149.

[72] «Декларації про суверенітет Донецької Народної Республіки» від 7 квітня 2014 р. Декларация о независимости Донецкой народной республіки, 7 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/

[73] «Декларація про проголошення незалежності та державний суверенітет Луганської Народної Республіки». Как хотят отделять Луганскую область: Перехваченный сценарий. [Електро-

но допустити кваліфікацію «народу Донецької області», «народу Луганської області» як національної меншини (про етнічну меншину, зі зрозумілих причин, йтися не може взагалі, оскільки не існує окремо «донецького народу», «луганського народу» як етнічної спільноти). Однак щоб уникнути спокуси віднести населення Донецької/Луганської області до національної меншини, розглянемо питання статусу національної меншини в контексті права націй на самовизначення.

Національна меншина не має права на самовизначення і не є колективним суб'єктом міжнародного права. Щодо цього І. І. Лукашук зазначав, що право на самовизначення має народ, нація, тобто досить велика і цілісна спільнота: «Етнічні, релігійні, мовні меншини мають право на культурну автономію, на повагу їхніх інтересів у рамках демократичної держави[74]. Відповідні права меншин закріплені міжнародним правом. Разом із тим меншини несуть і певні обов'язки щодо держави, в якій вони перебувають. У демократичних державах у рамках законності повинні діяти і політичні меншини»[75]. Тому правом на самовизначення меншини не володіють у принципі, не говорячи вже про політичні меншини. Більше того, називати населення окремої області, утвореної за територіальною ознакою, «меншиною» в будь-якому аспекті не цілком коректно, зважаючи на поліетнічність, поліконфесійність і політично неоднорідний склад населення, у тому числі жителів Донецької та Луганської областей. І далі авторитетний учений-міжнародник продовжує: «…збройні конфлікти, породжені ними, чи то громадянські війни або революції, тягнуть за собою масові порушення прав людини і створюють загрозу миру»[76], що, на превеликий жаль, є реальністю. Український юрист-міжнародник В. Г. Буткевич підкреслює, що сучасне міжнародне право автоматично не пов'язує права національних меншин з правом на самовизначення[77].

Більше того, Комісія юристів, створена Лігою Націй з метою дослідження ситуації, пов'язаної з Аландськими островами, дійшла висновку, що «позитивне міжнародне право не визнає права національних груп як таких на відділення від держави, частиною якої вони є, шляхом простого висловлення бажання»[78]. Як пише Мачей Перковський: «У доктрині в цілому меншинам відмовляють у праві на самовизначення, що знайшло вираження в доповід-

нний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2014/05/6/7024570/?attempt=3

[74] Стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р.

[75] Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — С. 318.

[76] Там само.

[77] Буткевич В. Г. Поняття, природа та сфера дії міжнародного права / В. Г. Буткевич // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 22.

[78] Цит. за: Crawford J. The Creation of States in International Law / J. Crawford. — 2nd ed. — Oxford : Clarendon Press, 2006. — P. 391.

ях спеціальних доповідачів Підкомітету з питань запобігання дискримінації та захисту меншин Комісії прав людини ООН. Практика держав щодо меншин не дає підстав до включення їх до числа суб'єктів, що мають право на самовизначення. Якраз навпаки — держави, створюючи правове регулювання самовизначення націй, сформулювали щодо меншин окремі постанови, зміст яких вказує на те, що в них йдеться про індивідуальні права людини»[79]. Американський юрист-міжнародник Пітер Маланчук, аналізуючи зміст ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р., в якій йдеться про права етнічних, мовних та релігійних меншин, доходить висновку, що «меншини принаймні не мають права на відділення (у значенні «зовнішнього» самовизначення)», а «їхнє право обмежується певною формою автономії у структурі даної держави (що іноді називається «внутрішнім» самовизначенням)»[80]. Як пише автор: «Підтвердженням цього висновку є редакція ст. 27 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, яка надає меншинам не право на відділення, а тільки обмежені права «користуватися своєю культурою, сповідувати свою релігію і виконувати її обряди, а також користуватися рідною мовою». Самі по собі меншини суб'єктами міжнародного права не визнаються. Навіть права у ст. 27 сформульовані як індивідуальні права, права членів, які належать до меншин, а не як колективне право»[81].

І останній момент, пов'язаний із принципом самовизначення народів: хто є суб'єктом обов'язків права на самовизначення? Йдеться про те, що кожне право передбачає не тільки суб'єкта цього права, але також суб'єкта, що кореспондує даному праву обов'язки. Отже, у даному разі суб'єктами обов'язків виступають треті держави і міжнародне співтовариство в цілому.

Більш конкретно це означає наступне: міжнародне співтовариство держав, ООН, інші міжнародні організації, а також Російська Федерація і всі інші держави зобов'язані поважати право народу України на самовизначення і зобов'язані утримуватися від дій, спрямованих проти реалізації народом України свого права на самовизначення, так само як і її інших прав, притаманних суверенітету і територіальній цілісності.

Адже, як відзначає Конституційний Суд України, «право на самовизначення на території Автономної Республіки Крим та в місті Севастополі (як і в інших адміністративно-територіальних утвореннях України. — Примітка наша. — Т. К., О. М., Е. П.) було реалізовано їх жителями як невід'ємною частиною всього Українського народу під час всенародного голосування на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року. Враховуючи результати цього референдуму, Верховна Рада України від імені Українського народу — грома-

---

[79] Perkowski M. Samostanowienie narodyw w prawie mikdzynarodowym / M. Perkowski. — Warszawa: ydawnictwo Prawnicze PWN, 2001. — S . 61.

[80] Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом / П. Маланчук. — Х. : Консум, 2000. — С. 462.

[81] Там само.

дян України всіх національностей — 28 червня 1996 року прийняла Конституцію України, в якій, зокрема, проголосила Україну суверенною і незалежною державою (стаття 1) та закріпила принцип її територіальної цілісності (стаття 2)»[82].

Інтерпретуючи це рішення на спробу проголошення «ДНР» відповідно до Декларації про суверенітет «ДНР» на підставі «права» багатонаціонального «народу Донецької області» на самовизначення, на додаток до висловлених аргументів зазначимо, що право на самовизначення на території Донецької області, як і інших областей України, було реалізовано їх жителями як невід'ємною частиною всього Українського народу під час всенародного голосування на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р.

Додатково відзначимо, що Український народ, реалізувавши своє право на самовизначення шляхом створення своєї національної держави, має право всіма законними шляхами забезпечити її незалежність і територіальну цілісність. У цьому плані захист територіальної цілісності України, а також її захист перед втручанням ззовні становить собою важливий прояв права на самовизначення народу України, яке зобов'язані поважати всі інші держави.

І як висновок аналізу поняття «народ» наведемо дві цитати, доречні до ситуації, що розглядається, які, на жаль, складно заперечити. Англійський професор політичної думки Маргарет Канован у своїй праці «Народ» («The People») пише, що ««народ» це одне із найменш точних і найбільш нерозбірливих понять, яке є «другом будь-якого політика», оскільки невизначеність і багатозначність цього поняття робить з нього зручний інструмент в руках недобросовісних політиків. Поняття «народ» часто використовується для короткочасної мобілізації, яка появляється тоді, коли це неможливо передбачити, і швидко зникає»[83]. Точно таким самим шляхом «народ» може бути мобілізований групою безпринципних владолюбців під гаслом «права на самовизначення», що може призвести до катастрофічних соціальних наслідків[84].

Безсумнівно, важливі особливості реалізації принципу права рівноправності й самовизначення народів, умови використання права на самовизначення народом. Це питання пов'язано із взаємозв'язком зазначеного принципу з іншими основними принципами і взаємодією в процесі реалізації, зважаючи на системний характер міжнародно-правової системи[85].

---

[82] Абзац 2 п/п. 3.3 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2014 від 20.03.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=244261

[83] Canovan M. Lud / M. Canovan. — Warszawa, 2008. — S. 165.

[84] Мережко А. Проблема Нагорного Карабаха и международное право / А. Мережко. — К. : Издат. дом Дмитрия Бураго, 2013. — С. 119.

[85] Буткевич В. Г. Поняття, природа та сфера дії міжнародного права / В. Г. Буткевич // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 144–160.

Насамперед відзначимо, що правова природа права народів на самовизначення носить характер *erga omnes*[86], тобто зобов'язання перед міжнародним співтовариством у цілому[87].

Відповідальність за виконання зобов'язань *erga omnes* може нести тільки держава, яка, у свою чергу, здійснює суверенітет усього народу і діє від імені всього народу. У зв'язку з цим Г. Г. Шинкарецька звертає увагу на те, що «вирішення питань територіальної цілісності може належати тільки всьому народу, а не його частині, яка прагне до самовизначення. Отже, правомірне тільки таке відділення частини території держави для забезпечення права на самовизначення, яке схвалено всім народом даної держави в цілому»[88]. Даний висновок підтверджується аналізом поняття «народ» і «нація» в міжнародному та внутрішньому праві.

Тому розглянемо питання про співвідношення принципу рівноправності й самовизначення народів і принципу територіальної цілісності в міжнародному праві, фактично щодо умов реалізації права націй на самовизначення відповідно до міжнародного права. Реалізація народами права на самовизначення можлива, по-перше, у суворій відповідності й на підставі міжнародного права, у першу чергу його основним принципам і, по-друге, з урахуванням сучасного змісту принципу рівноправності й самовизначення народів.

Зазначений принцип є одним з основних принципів міжнародного права, взаємопов'язаних і взаємообумовлених між собою, що становлять єдину систему. Кожний принцип повинен розглядатися і застосовуватися в контексті всіх інших основних принципів міжнародного права. Принцип рівноправності й самовизначення народів пов'язаний насамперед із принципами територіальної цілісності, суверенної рівності, непорушності кордонів, принципом незастосування сили або загрози силою, принципом невтручання, а також з іншими основними принципами і нормами міжнародного права.

При цьому в більшості міжнародних документах і доктрині принцип рівноправності й самовизначення народів розглядається в тісному взаємозв'язку з принципом територіальної цілісності. М. В. Остроухов у цьому зв'язку підкреслює, що «в умовах глобальної етнізації суспільних відносин, що відзначається в даний час у світі, важливим завданням міжнародного співтовариства є забезпечення необхідного балансу між дотриманням принципу територіальної цілісності держав і принципу рівноправності й самовизначення народів.

---

[86] Международное право = V?lkerrecht : пер. с нем. / Вольфганг Граф Витцтум [и др.] ; пред., сост. В. Бергман ; науч. ред. и сост. указ. Т. Ф. Яковлева. — М. : Инфотропик Медиа, 2011. — Кн. 2. — С. 47.

[87] Цивадзе Н. А. О развитии принципа самоопределения в международном праве / Н. А. Цивадзе // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 179.

[88] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 172.

Незважаючи на те що в сучасному міжнародному праві була визнана правомірність реалізації права на самовизначення у формі створення власної незалежної держави колоніальними країнами та окремими народами, у науці міжнародного права зустрічаються різні оцінки правової природи самовизначення: від визнання цього права як імперативної норми міжнародного права до заперечення юридичного характеру цього права (моральний або політичний принцип)»[89].

Тобто якщо стосовно принципу територіальної цілісності, його імперативності сумнівів не виникає, то щодо реалізації права на самовизначення у формі утворення самостійної держави існують певні обмеження. Англійський дослідник проблематики прав національних меншин Дженніфер Джексон Пріс, дослідивши політичні реалії, пов'язані з колізіями між правом на самовизначення і принципом територіальної цілісності, доходить такого висновку: «У тих обставинах, коли потрібно зробити важкий вибір між конкуруючими нормами самовизначення для субдержавних груп і суверенітетом і територіальною цілісністю існуючих держав, члени міжнародного співтовариства завжди обиратимуть останнє»[90].

І цей висновок підтверджується тими обмеженнями і застереженнями, що містяться як в міжнародних документах, що закріплюють принцип рівноправності й самовизначення народів, так і в актах, що визначають зміст принципу територіальної цілісності.

В одному з перших міжнародних документів, які розкривають зміст права народів на самовизначення, — у Декларації про надання незалежності колоніальним країнам і народам, прийнятій резолюцією 1514 (XV) Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1960 р., — особливо підкреслювалося, що «кожна спроба, спрямована на те, щоб частково або повністю зруйнувати національну єдність і територіальну цілісність держави, несумісна з цілями і принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй», а також те, що «всі держави повинні суворо і сумлінно дотримуватися положень Статуту Організації Об'єднаних Націй, Загальної декларації прав людини та цієї Декларації на основі рівності, невтручання у внутрішні справи всіх держав, поваги суверенних прав усіх народів і територіальної цілісності їх держав». Таким чином, право на самовизначення мало антиколоніальну спрямованість і не мало порушувати територіальної цілісності держав.

У Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй 1970 р., зміст принципу самовизначення народів було роз-

---

[89] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 11.

[90] Jackson Preece J. Prawa mniejszości / Preece J. Jackson. — Warszawa, 2007. — S. 201.

крито досить докладно. У Декларації окремо звертається увага, що принцип рівноправності й самовизначення народів не спрямований проти територіальної цілісності держав і не заохочує сепаратизм і сецесію. Зокрема, в п.п. 7, 8 відповідного розділу Декларації про принципи міжнародного права підкреслюється: «Ніщо в наведених вище пунктах не повинно тлумачитися як будь-які дії, що санкціонують або заохочують та які вели б до розчленовування або до часткового або повного порушення територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав, які дотримуються у своїх діях принципу рівноправності й самовизначення народів, як цей принцип викладений вище, і внаслідок цього мають уряд, що представляє незалежно від раси, віросповідання чи кольору шкіри весь народ, що проживає на даній території.

Кожна держава повинна утримуватися від будь-яких дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності й територіальної цілісності будь-якої іншої держави або країни».

Зміст цитованих положень Декларації про принципи міжнародного права суддя Міжнародного Суду ООН Едуардо Хіменес де Аречага пояснив так: «Очевидно, що нічим не обмежене тлумачення принципу самовизначення сприяло б виникненню сепаратистських рухів і виступам меншин за досягнення самостійності в різних державах світу і могло б призвести до розчленування існуючих держав. Подібна можливість не могла бути допущена ООН, за винятком зовсім особливих випадків. Відповідно, два останніх параграфи цього розділу Декларації передбачають певні обмеження, мета яких — захистити держави від сепаратистських рухів і які проголошують принцип національної єдності й територіальної цілісності держав і країн»[91].

У Декларації тисячоліття ООН 2000 р. згадано право народів на самовизначення як право лише тих народів, які залишаються під колоніальним пануванням та іноземною окупацією. Тим самим ООН фактично висловилася на користь антиколоніального й антиокупаційного трактування принципу самовизначення народів. Обидва ці трактування навіть гіпотетично неможливо застосувати щодо населення Донецької та Луганської областей.

У Декларації ООН про права корінних народів 2007 р. підтверджується право народів на самовизначення, однак у контексті корінних народів. Стаття 3 Декларації проголошує: «Корінні народи мають право на самовизначення. Внаслідок цього права вони вільно встановлюють свій політичний статус і вільно здійснюють свій економічний, соціальний і культурний розвиток». У ст. 4 Декларації йдеться: «Корінні народи при здійсненні їхнього права на самовизначення мають право на автономію або самоврядування в питаннях, що стосуються їхніх внутрішніх і місцевих справ, а також шляхів і засобів фінансування їхніх автономних функцій». Важливо й те, що ст. 46 Декларації ціл-

[91] Аречага Эдуардо Хименес, де. Современное международное право / Эдуардо Хименес де Аречага. — М. : Прогресс, 1983. — С. 168.

ком виразно передбачає: «Ніщо в цій Декларації не може тлумачитися як право будь-якої держави, народу, групи осіб або окремої особи займатися будь-якою діяльністю або вчиняти будь-які дії в порушення Статуту Організації Об'єднаних Націй або розглядатися як такі, що санкціонують або заохочують будь-які дії, які вели б до розчленовування або до часткового або повного порушення територіальної цілісності й політичної єдності суверенних і незалежних держав». Тобто навіть коли йдеться про права корінних народів, включаючи їхнє право на самовизначення, все одно міжнародне співтовариство прагне поставити принцип територіальної цілісності та принцип політичної єдності суверенних держав вище за принцип самовизначення. При цьому, зрозуміло, «багатонаціональні» «народ Донецької області» та «народ Луганської області» ні за якими критеріями не підпадають під категорію «корінного народу» в міжнародному праві.

У доктрині міжнародного права існує тенденція обмежувати принцип самовизначення народів як норми *jus cogens* випадками деколонізації. На думку І. І. Лукашука, «у практиці ООН принцип самовизначення, що включає право на створення незалежної держави, розуміється як право колоніальних народів на незалежність від метрополій»[92].

Російський юрист-міжнародник С. В. Черниченко в «Теорії міжнародного права» зазначає: «Самовизначення націй за рахунок інших національних груп, що утворюють з основною (титульною) нацією єдиний народ, — збочення ідеї самовизначення і могло б призвести лише до етнічних чисток, які настільки різко засуджуються ООН, і міжнаціональних конфліктів»[93].

Таким чином, принцип права на рівноправність і самовизначення народу в цілому не передбачає сецесію як єдину форму самовизначення; навпаки, право на сецесію прямо обмежено особливими випадками, до яких належать деколонізація, боротьба з окупацією і з расистським режимом. Пріоритет при реалізації права на самовизначення віддається територіальній цілісності держави.

Як зазначає з приводу права на сецесію Матіас Гердеген, «пануюча точка зору в науці міжнародного права займає надзвичайно відчужену позицію щодо такого роду права сецесії етнічних та інших меншин на основі самовизначення. Адже тут протистоять два права: «оборонне» право на самовизначення всього державного народу (і територіальна цілісність єдиного діючого державного утворення), з одного боку, і «наступальне» право на самовизначення меншини «народу», з іншого боку, які позиціонуються один проти одного. Практично переважна позиція віддає територіальній цілісності, тобто захисту діючого стану державного утворення у своїй існуючій формі, перевагу щодо

---

[92] Лукашук И. И. Международное право. Общая часть : учеб. для студ. юрид. фак. и вузов / И. И. Лукашук. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Волтерс Клувер, 2005. — С. 317.

[93] Черниченко С. В. Теория международного права : в 2 т. / С. В. Черниченко. — М. : НИМП, 1999. — Т. 2. — С. 104.

наміру створити нову державність. За цим криється і турбота про нові проблеми меншин у державах, що виникли шляхом відділення»[94].

Принцип територіальної цілісності на універсальному рівні вперше був закріплений у Статуті ООН і отримав подальший розвиток у низці міжнародних договорів, Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй 1970 р., Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р., а також у багатьох інших міжнародних документах. Міжнародне право стоїть на сторожі принципу територіальної цілісності держав, не заохочує сепаратизму й інших посягань на даний принцип[95].

У преамбулі Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами, відповідно до Статуту ООН підкреслюється, «що будь-яка спроба, спрямована на часткове або повне порушення національної єдності й територіальної цілісності держави або країни або їх політичної незалежності, несумісна з цілями і принципами Статуту». Принцип територіальної цілісності в Заключному акті НБСЄ виражений таким чином: «Держави-учасниці будуть поважати територіальну цілісність кожної з держав-учасниць. Відповідно до цього вони будуть утримуватися від будь-яких дій, несумісних з цілями і принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй, проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави-учасниці та, зокрема, від будь-яких таких дій, що становлять собою застосування сили або загрозу силою. Держави-учасниці будуть рівним чином утримуватися від того, щоб перетворювати територію одна однієї на об'єкт військової окупації чи інших прямих або непрямих заходів застосування сили в порушення міжнародного права або на об'єкт набуття за допомогою таких заходів або загрози їх здійснення. Ніяка окупація або набуття такого роду не буде визнаватися законною». Цей принцип був також підтверджений у «Підсумковому документі Віденської зустрічі 1986 р. представників держав-учасниць Наради з безпеки і співробітництва в Європі»[96]. У цьому документі держави-учасниці ОБСЄ заявили, що «вони підтверджують своє зобов'язання суворо й ефективно дотримуватися принципу територіальної цілісності держав», а також, що «вони будуть утримуватися від будь-яких порушень цього принципу і, таким чином, від будь-яких дій, які мають за мету прямими або непрямими засобами, всупереч цілям і принципам Статуту Ор-

[94] Гердеген Матіас. Міжнародне право / Матіас Гердеген. — К. : К.І.С., 2011. — С. 288.

[95] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 5.

[96] Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www1.umn.edu/humanrts/russian/osce/basics/Rvienna86.html

ганізації Об'єднаних Націй, іншим зобов'язанням за міжнародним правом або положенням Заключного акта, порушити територіальну цілісність, політичну незалежність або єдність держави». Вони також рішуче заявили, що «ніякі дії або ситуації, що порушують цей принцип, не будуть визнаватися державами-учасницями законними».

Розглядаючи співвідношення між принципом самовизначення та іншими принципами міжнародного права, французький юрист-міжнародник Жан Тускоз пише: «Прагнення держав зберегти свою цілісність, принцип недоторканності кордонів стоять на шляху застосування принципу права народів на самовизначення, оскільки останній може спровокувати відділення. Примирення обох принципів, принципу недоторканності державних кордонів (і співвідносного права держав визначати свій політичний режим) — юридично добре визначеного принципу — та принципу права народів на самовизначення — скоріше політичного, ніж юридичного, не обов'язково має відбуватися шляхом затвердження верховенства одного принципу над іншим. Воно може також відбуватися шляхом визнання прав національних меншин усередині держави і більш суворого дотримання фундаментальних прав особистості й колективу»[97]. Таким чином, на думку Ж. Тускоза, у разі колізії між принципом рівноправності й самовизначення народу та принципом непорушності кордонів необхідно забезпечити права національних меншин усередині держави, а не підтримувати можливість сецесії. Цей самий автор визнає, що міжнародне співтовариство держав більш схильне підтримувати непорушність існуючих кордонів, ніж підтримувати права національних меншин навіть у тому разі, коли ці права порушуються[98].

Тому не можна не погодитися з авторитетним російським ученим Г. Г. Шинкарецькою в тому, що принцип самовизначення не може служити противагою принципу територіальної цілісності: у жодному міжнародному документі не зафіксований його пріоритет і не закріплено право самовизначаючого народу на політичне відділення; не містить таких положень і жодна конституція якої б то не було держави, що, зрозуміло, свідчить про позиції держав; суб'єктом титулу на територію є весь народ, що населяє відповідну державу, тому питання про розділення території має прийматися не частиною, що самовизначається, а всім народом держави[99].

Дане співвідношення між принципом територіальної цілісності й правом народу на самовизначення знаходить більш яскраве підтвердження при аналізі внутрішнього законодавства держав. Переважна більшість конституцій в тій чи іншій формі містять посилання на загальновизнані норми міжнародно-

---

[97] Тускоз Ж. Міжнародне право : підручник / Ж. Тускоз. — К. : Артек, 1998. — С. 74.

[98] Там само. — С. 74–75.

[99] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 174.

го права, тому не дивно, що право на самовизначення в поєднанні з правом на відокремлення й утворення власної держави не зафіксовано в жодній конституції[100]. При цьому захист територіальної цілісності зазвичай визнається найважливішою функцією держави і закріплюється на конституційному рівні.

Ця тенденція знаходить відображення в практиці конституційних судів. Наприклад, у Постанові Конституційного Суду РФ 1995 р. щодо перевірки конституційності низки президентських указів, що стосуються ситуації в Чечні та використання там збройної сили[101], чітко простежується ставлення Росії до принципу територіальної цілісності, а також до відношення цього принципу до права народів на самовизначення. У цій Постанові Конституційний Суд, зокрема, заявив: «Конституція Російської Федерації, як і раніше чинна Конституція 1978 року, не передбачає можливості однобічного вирішення питання про зміну статусу суб'єкта Російської Федерації і про його вихід зі складу Російської Федерації. Згідно зі статтею 66 (частина 5) Конституції Російської Федерації статус суб'єкта Російської Федерації може бути змінений за взаємною згодою Російської Федерації та суб'єкта Російської Федерації відповідно до федеральних конституційних законів» (абз. 5 п. 2). Конституційний Суд РФ проголосив державну цілісність «однією з основ конституційного ладу Російської Федерації» (абз. 6 п. 2). На думку Суду, «державна цілісність — важлива умова рівного правового статусу всіх громадян незалежно від місця їх проживання, одна з гарантій їхніх конституційних прав і свобод» (абз. 6 п. 2). Відносно співвідношення територіальної цілісності держави і права народів на самовизначення Конституційний Суд РФ зазначив: «Конституційна мета збереження цілісності Російської держави узгоджується із загальновизнаними міжнародними нормами про право народу на самовизначення. З прийнятої 24 жовтня 1970 р. Декларації принципів міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, випливає, що здійснення права на самовизначення «не повинно тлумачитися як право, що санкціонує або заохочує будь-які дії, які вели б до розчленовування або повного

[100] Там само. — С. 166.

[101] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-п по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики» от 30 ноября 1994 г. № 2137, Указа Президента Российской Федерации «О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне Осетино-Ингушского конфликта» от 9 декабря 1994 г. № 2166, Постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа» от 9 декабря 1994 г. № 1360, Указа Президента Российской Федерации «Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации» от 2 ноября 1993 г. № 1833 [Електронний ресурс] // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx

порушення територіальної цілісності або політичної єдності суверенних і незалежних держав, що діють із дотриманням принципу рівноправності й самовизначення народів»» (абз. 7 п. 2). Іншими словами, Конституційний Суд РФ недвозначно заявив про те, що право народу на самовизначення не повинно порушувати територіальної цілісності держави.

Правова позиція Конституційного Суду України щодо права народів на самовизначення виражена в Рішенні у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя»[102] і повністю відповідає змісту основних принципів міжнародного права та його доктрині. Як зазначено в абз. 1 п/п. 3.3 п. 3 Рішення, «згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права народи мають право на самовизначення, яке не повинно тлумачитися як таке, що санкціонує або заохочує будь-які дії, що порушують чи підривають (повністю або частково) територіальну цілісність або політичну єдність суверенних і незалежних держав, які дотримуються принципу рівноправ'я і самовизначення народів і внаслідок цього мають уряди, які представляють інтереси всього народу на їх території без будь-яких відмінностей (Статут Організації Об'єднаних Націй, Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, від 24 жовтня 1970 р., Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 р.)»[103].

У кримінальному законодавстві переважної більшості держав встановлено відповідальність за посягання на територіальну цілісність. Все це говорить про те, що міжнародне співтовариство заперечує право на сецесію за винятком окремих ситуацій, розглядаючи спроби сецесії як кримінальний злочин.

Таким чином, можна зробити висновок, що ні міжнародне право, ані законодавство України як територіального суверена не передбачають права частини населення України на політичне відділення; суб'єктом титулу на територію України є весь народ України, який своє право на самовизначення реалізував шляхом створення України, що безперечно визнано міжнародним співтовариством у цілому і державами СНД зокрема.

Причому цікаво відзначити, що в актах про проголошення «ДНР» і «ЛНР» принцип територіальної цілісності знайшов своє безперечне закріплення[104],

---

[102] Абзац 1 п/п. 3.3 п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/2014 від 20.03.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Конституційного Суду України. — Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=244261

[103] Там само.

[104] «Донецька Народна Республіка будуватиме свої відносини з іншими державами відповідно до міжнародного права, на засадах рівноправності та взаємовигідного співробітництва. Територія Донецької Народної Республіки у визнаних адміністративних кордонах є неподіль-

яке перебуває в суперечності з обставинами проголошення зазначених сепаратистських утворень, що фактично спотворили і порушили не тільки принцип рівноправності й самовизначення народів, а й принцип територіальної цілісності. А «будь-яке відторгнення від держави її території, що суперечить міжнародному праву, нікчемне від самого початку. У таких випадках слід говорити про порушення територіальної цілісності держав»[105].

У цьому зв'язку варто зазначити, що «народ Донецької області» та «народ Луганської області», як і будь-яка частина народу України поза цілим, не є окремим, самостійним і повноцінним носієм суверенітету, не мають права на самовизначення у формі відділення, відповідно до загальноправового принципу: «*nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse haberet*»[106] та не можуть служити правовою підставою незалежності й суверенітету «ДНР» і «ЛНР».

Загрози територіальній цілісності носять різний характер. Однією з найбільш актуальних є сепаратизм. Як відзначає М. В. Остроухов, «однією з основних загроз територіальній цілісності Російської Федерації (sic!) й інших держав на пострадянському просторі є сепаратизм, правове регулювання проти-

---

ною і недоторканною» «Акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки». Акт о провозглашении государственной самостоятельности Донецкой Народной Республики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://medialeaks.ru/statements/deklaraciya-o-nezavisimosti-doneckoj-narodnoj-respubliki/); «Луганська народна республіка будуватиме свої відносини з іншими державами відповідно до міжнародного права, на засадах рівноправності та взаємовигідного співробітництва. Територія Луганської Народної Республіки у визнаних адміністративних кордонах є неподільною і недоторканною». «Акт про проголошення державної самостійності Луганської Народної Республіки». В Луганске принят Акт о провозглашении государственной самостоятельности Луганской Народной Республики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.komitet.net.ua/article/121426/; «Територія Донецької Народної Республіки є єдиною і неподільною, а в разі приєднання Донецької Народної Республіки до федеративної держави, територія Донецької Народної Республіки складає невід'ємну частину території федеративної держави» — п. 4 ст. 1 «Конституції Донецької Народної Республіки» від 14 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldconstitutions.ru/?p=1094; «Держави-учасниці Союзу народних республік (далі — держави-учасниці) зберігають свій суверенітет, територіальну цілісність, державний устрій, конституцію і державні символи» — п. 3 ст. 1 «Конституційного акта про створення Союзу народних республік» від 26 червня 2014 р.; «Територія Союзу народних республік складається з територій держав-учасниць. Держави-учасниці забезпечують цілісність і недоторканність території Союзу народних республік)» — п.п. 1, 2 ст. 6 «Конституційного акта про створення Союзу народних республік» від 26 червня 2014 р. Конституционный акт о создании Союза народных республик от 26 июня 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=9974.

[105] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 23.

[106] Ніхто не може передати іншому більше прав, ніж має сам.

дії якому також належить до найважливіших юридичних компонентів системи забезпечення територіальної цілісності держав»[107].

Таким чином, «ДНР» і «ЛНР» підпадають під поняття сепаратизму, в основі якого, згідно з міжнародною практикою, «нерідко лежить прагнення населення тієї чи іншої території, тих чи інших окремих етнічних спільнот, які не мають за загальним визнанням права на самовизначення, до відділення від держави, сам процес відділення або відокремлення зі ставкою на повне автономне існування або приєднання до іншої держави»[108].

Відзначимо, що діяльність із створення, проголошення, функціонування, підтримки «ДНР» і «ЛНР» повністю підпадає під визначення російським ученим «протиправної сепаратистської діяльності окремих фізичних осіб, їх груп і організацій»: «Під протиправною сепаратистською діяльністю (далі — сепаратистська діяльність) пропонується розуміти дії, що суперечать міжнародному праву, скоєні фізичними особами, їх групами та організаціями і спрямовані на порушення територіальної цілісності держави, у тому числі на відділення від неї частини території, або дезінтеграція держави, що здійснюються насильницьким шляхом, так само планування та підготовка таких діянь, пособництво їх вчиненню, підбурювання до них. Сепаратистська діяльність, якими б гаслами вона не прикривалася, не може розглядатися як реалізація права народів на самовизначення. Така діяльність може бути приписана державі, коли виявляється в поведінці будь-якого органу держави, тобто будь-якої особи або будь-якого утворення, яке має такий статус за внутрішньодержавним правом, незалежно від того, чи здійснює цей орган законодавчі, виконавчі, судові або будь-які інші функції, незалежно від становища, яке він займає в системі держави, і незалежно від того, чи є він органом центральної влади або адміністративно-територіальної одиниці держави, або в поведінці особи або утворення, яке не є органом держави, але уповноважено правом цієї держави здійснювати елементи державної влади. У цьому разі держава, якій присвоюється зазначена поведінка, буде нести міжнародно-правову відповідальність»[109]. І далі: «Суб'єктами порушення територіальної цілісності можуть бути і сили в межах самої держави, дії яких можуть призвести до її розпаду. Ними можуть бути різного роду сепаратистські формування, народи, які борються за самовизначення. На практиці вони нерідко встановлюють контроль над певною частиною території. Однак це не означає, що суверенітет держави в її межах перестає діяти і вона втратила частину своєї території. Поява нових державних обрисів можлива з настанням значущих відповідно до міжнародного права подій».

---

[107] Остроухов Н. В. Территориальная целостность государств в современном международном праве и ее обеспечение в Российской Федерации и на постсоветском пространстве : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10 — международное право; европейское право / Н. В. Остроухов. — М., 2010. — С. 13.

[108] Там само.

[109] Там само.

Отже, зі змісту принципу рівноправності й самовизначення народів та принципу територіальної цілісності стосовно спроб проголошення незалежних держав на південному сході України на підставі принципу самовизначення народів випливає таке: по-перше, принцип рівноправності й самовизначення народів був реалізований народом України шляхом створення суверенної держави і захист територіальної цілісності України є продовженням і забезпеченням його дотримання; по-друге, посягання на територіальну цілісність України одночасно є посяганням на право народу України на самовизначення; по-третє, територіальна цілісність України визнана міжнародним співтовариством, закріплена в міжнародних угодах, є конституційним принципом України; по-четверте, захист територіальної цілісності України від зовнішніх і внутрішніх зазіхань абсолютно правомірний згідно з міжнародним і внутрішньодержавним правом, визнаний і підтримується міжнародним співтовариством; по-п'яте, «ДНР» і «ЛНР» проголошені в порушення принципів рівноправності й самовизначення народів і принципу територіальної цілісності та не можуть бути визнані міжнародним співтовариством через міжнародну протиправність «ДНР» і «ЛНР»; по-шосте, проголошення «ДНР» і «ЛНР» порушує право народу України на самовизначення і територіальну цілісність України; по-сьоме, «ДНР» і «ЛНР» за своєю природою є сепаратистськими утвореннями без ознак державності, а за методами діяльності — терористичними організаціями; по-восьме, дії РФ з підтримки сепаратистських утворень на території України не узгоджуються з вимогою поваги територіальної цілісності України і спрямовані проти цілей і принципів Статуту ООН.

3.3.4 Оцінка відповідності призначення, організації та порядку проведення «референдумів» 11 травня 2014 року нормам міжнародного права та українського законодавства

11.05.2014 р. в Донецькій і Луганській областях були проведені «референдуми про державну самостійність».[1] На «референдум» у Донецькій області було винесено питання — «Чи підтримуєте ви акт про проголошення державної самостійності Донецької Народної Республіки?», у Луганській області — «Чи підтримуєте ви акт про державну самостійність Луганської Народної Республіки?».[2] Рішення про проведення референдуму в Донецькій області було прийнято 03.03.2014 р. Донецькою обласною радою,[3] а рішення про проведення «референдуму» в Луганській області — 28 квітня 2014 р. на «III з'їзді представників територіальних громад, політичних партій та громадських об'єднань».[4]

Як повідомив «голова Центрвиборчкому проголошеної Донецької народної республіки» Р. Лягін, у ході «референдуму» «державну самостійність Донецької області» підтримали 89,7% осіб, що прийняли участь у голосуванні.[5] За словами голови «Центрвиборчкому» «ЛНР» А. Малихіна, у Луган-

[1] Луганская Народная Республика просит ООН признать ее независимость [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unian.net/politics/919654-luganskaya-narodnaya-respublika-prosit-oon-priznat-ee-nezavisimost.html

[2] Референдум 11 мая в Донецке: открылись избирательные участки. 11.05.2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://joinfo.ua/politic/918499_Referendum-11-maya-Donetske-otkrilis-izbiratelnie.html

[3] «За рішення про проведення референдуму в Донецькій області проголосували 98 депутатів, 3 проти і троє утрималися». Донецкий облсовет принял решение о проведении референдума [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://versii.com/news/298561/.

[4] «У його роботі взяли участь жителі всіх 17 районів і 15 міст обласного підпорядкування. У підсумку одноголосно був затверджений «Акт про проголошення державної самостійності Луганської народної республіки». Також прийнято рішення про проведення 11 травня обласного референдуму з єдиним питанням: «Чи підтримуєте ви Акт про проголошення державної самостійності Луганської народної республіки?». В Луганске принят Акт о провозглашении государственной самостоятельности Луганской Народной Республики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.komitet.net.ua/article/121426/

[5] ЦИК: Референдум признан состоявшимся, за независимость проголосовали 89,7% жителей Донецкой области // Россия сегодня [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://russian.rt.com/article/31514#ixzz394YPzH6S

Задорожній Олександр Вікторович — завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, проф., к.ю.н.;

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

ській області акт про державну незалежність підтримали 96,2% громадян, що проголосували.[6],[7]

Результатом проведення «референдумів» стало проголошення незалежності «Донецької Народної Республіки» і «Луганської Народної Республіки».[8] Тобто винесення на них питання[9] щодо «проголошення державної самостійності»[10] мало на меті створення суверенних держав.[11] З цих позицій,

---

[6] «У Луганській області 96,2% громадян, що проголосували, підтримали акт про державну незалежність, повідомив голова місцевої ЦВК Олександр Малихін. Явка склала 75%, або 1375,275 тис. людей. Що стосується Донецької області, де відбувся аналогічний референдум, там 89,7% підтримали проголошення своєї республіки, а явка склала 74,9%, повідомив глава ЦВК ДНР Роман Лягін, повідомляє РІА Новини». В Донецке и Луганске подвели окончательные итоги референдумов о самоопределении [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://oane.ws/news/2014/05/12/referendum_na_ukraine

[7] Зазначені цифри значно розходяться з даними української сторони: Спікер Верховної Ради України Олександр Турчинов під час засідання погоджувальної ради фракцій і депутатських груп у парламенті заявив, що в Луганську на референдумі 11 травня проголосувало 24% громадян, що мають право брати участь у референдумі, у той час як у Донецьку на референдум появилося дещо понад 32% громадян. Спікер Верховної Ради стверджує, що дані відомості були надані експертами та співробітниками Міністерства внутрішніх справ. Як стверджує Олександр Турчинов, референдум у Луганській області в багатьох містах взагалі не відбувся. Турчинов: референдум 11 мая в Донецке и Луганске — фарс. 12 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldpress.com.ua/policy/1020451-turchinov-referendum-11-maya-v-donecke-i-luganske-fars.html

[8] У коментарях ЗМІ підсумків «референдуму» головами «ЦВК» «ДНР» і «ЛНР» говорилося про підтримку державної незалежності. Див.: В Донецке и Луганске подвели окончательные итоги референдумов о самоопределении [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://oane.ws/news/2014/05/12/referendum_na_ukraine); ЦИК: Референдум признан состоявшимся, за независимость проголосовали 89,7% жителей Донецкой области [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://russian.rt.com/article/31514#ixzz394YPzH6S).

[9] Організатори «референдуму» про незалежність «ДНР» називали зовсім різні правові наслідки даного опитування: від з'ясування реальної позиції населення до відокремлення від України.

[10] Безсумнівно, лінгвістичний аналіз, поза контексту, може привести до висновку про те, що «саме питання в бюлетенях звучить так: «Чи підтримуєте ви акт про державну самостійність Донецької/Луганської народної республіки?» Слова «незалежність» у питанні немає, що залишає можливість інтерпретувати «референдум» на підтримку як повного відділення, так і отримання більшої автономії у складі України». Deutsche Welle: шесть причин нелигитимности референдумов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rusevik.ru/obschestvo/73073-deutsche-welle-shest-prichin-neligitimnosti-referendumov.html.

[11] «ДНР і ЛНР». Дорожная карта Независимости — делегаты Юго-Востока приняли официальную резолюцию о защите суверенитета и организации государственного управления ДНР и ЛНР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://day.zp.ua/news/38438.html; «У зверненні «ЛНР», адресованому Генеральному секретарю ООН Пан Гі Муну зазначається, що «96,2 відсотка голосуючих висловилися за подальше існування регіону у формі суверенної держави. Наступного дня була проголошена незалежність Луганської Народної Республіки (ЛНР)… Висловивши свою волю за допомогою одного з базових інститутів прямої демократії — плебісциту, проголосувавши за незалежність ЛНР, народ реалізував невід'ємне право вільно і без втручання ззовні визначати політичний статус, здійснювати економічний, соціальний і культурний розвиток. Згідно із загальновизнаними міжнародними нормами право народу на самовизначення має бути основою політичних рішень і кожна держава зобов'язана це право

на наш погляд, варто підходити до відповіді на питання щодо правомірності проведення «референдумів» 11 травня 2014 р. згідно з міжнародним правом і законодавством України як територіального суверена.

Тези про те, що організація та проведення «референдумів» відбуваються поза правовим полем України лунали від вищих посадових осіб держави від того моменту, як стало відомо про намір лідерів «ДНР» та «ЛНР» їх провести. Надалі офіційна позиція України не змінювалась. Виходячи з норм чинного законодавства України, зазначалось, що відповідні події не є референдумами, і, звичайно, не призводять до будь-яких правових наслідків. Однак ці тези, звісно, потребують юридичного обґрунтування шляхом аналізу положень чинного законодавства України з питань організації та проведення референдумів, а також відповідних міжнародно-правових норм.

Додамо, що посилання сепаратистів на принцип самовизначення народів як на підставу створення незалежних «ДНР» та «ЛНР» суперечать сучасним міжнародно-правовим підходам. ООН (зокрема, в Декларації тисячоліття 2000 р.) розуміє цей принцип як право «на самовизначення народів, які залишаються під колоніальним пануванням та іноземною окупацією».[12] Таким чином, право на самовизначення має народ, нація, тобто досить велика і цілісна спільнота, можливості якої вирішувати власну долю перешкоджає наявність колоніального панування або іноземної окупації. Етнічні, релігійні, мовні меншини мають право на культурну автономію, на повагу їхніх інтересів в рамках демократичної держави.[13]

Як зазначає з цього приводу російський дослідник К. Бекяшев, теорія самовизначення у міжнародному праві допускає три випадки, при яких визнається право на проголошення незалежності:

a) світом визнається право на самовизначення колоній, тобто країн колонізованих іноземними силами;
b) таке право визнають за окупованими територіями;
c) на певній частині якоїсь країни відбуваються систематичні порушення прав людини, знущання над цивільним населенням, відмова у праві голосувати, мати своїх представників у центральному уряді. У такому випадку можна говорити про право на самовизначення та самоврядування або припинення порушення прав людини.[14] Як відомо, про жод-

поважати». Луганская народная республика обратилась к Генеральному секретарю ООН Пан Ги Муну с просьбой о признании 19.05.2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rusvesna.su/news/1400526983

[12] United Nations Millennium Declaration 2000 / UN official site [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm

[13] International Covenant on Civil and Political Rights 1966 / UN official site [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm

[14] Международное публичное право / Под ред. К. А. Бекяшева. — М.: Проспект. — 2003. — С. 107.

ну з цих підстав на момент проголошення «незалежності» «ДНР» та «ЛНР» не йшлося.

Оскільки на «референдуми» 11 травня 2014 р. були винесені питання, що стосуються територіальної цілісності України, державного устрою України, можливості відділення від України частини території (Донецької та Луганської областей), перш за все необхідно здійснити ідентифікацію суб'єктів, що правомочні приймати рішення з таких питань.

На думку Г. Г. Шинкарецької: «Оскільки територія — це об'єкт територіального верховенства держави, всі дії з територією, у тому числі відділення частини території в тих або інших цілях, може здійснювати держава в інтересах і за дорученням **усього народу**, що **її населяє** *(виділено нами. — О. З., Т. К.)*».[15] Російська вчена вказує і на те, що «правомірним є відділення частини держави, у тому числі з метою самовизначення, за загальним схваленням політичної спільноти. При цьому «загальне схвалення» означає підтримку всіх частин усього політичного співтовариства, а не тільки населення того регіону, якому надається окрема державність. Така конструкція спирається на сутність міжнародного права — його погоджувальну природу. У разі такого самовизначення ми маємо справу із застосуванням норм міжнародного права, хоч і не завжди усвідомленого, до конкретних умов міжнародного життя. Саме такий розвиток подій дозволяє знайти загальне рішення, хоча вихідні умови для застосування одних і тих самих норм міжнародного права дуже сильно різняться між собою».[16]

Отже, на думку російських дослідників, у разі наявності права на самовизначення, рішення про самовизначення може прийматися всім політичним співтовариством, а не тільки населенням регіону, право на самовизначення якого реалізується в цьому разі. Тому місцеві чи регіональні референдуми не породжують права на відділення навіть за наявності у певного народу, що становить частину населення, такого права. Необхідна воля політичної спільноти. Підкреслимо, що ця воля може виявлятися і в наявності законодавчого порядку реалізації права на самовизначення.

Таким чином, проведення референдуму, яке спрямоване на зміну територіальної цілісності, державного устрою і фактичне відділення частини території держави (у нашому випадку — Донецької та Луганської областей), навіть на фіктивній підставі права на самовизначення можливе виключно за загальним схваленням політичної спільноти, якою є весь народ України. При цьому його воля може бути виражена лише шляхом, що визначений національним законодавством.

Важливо також розрізняти два різних поняття: плебісцит і референдум; при цьому підходи до їх співвідношенню відрізняються. Л. І. Волова ствер-

---

[15] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право; отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 169.

[16] Там само. — С. 172.

джує, що «плебісцит і референдум являють собою два самостійних інститути права, хоча і тісно пов'язані між собою: плебісцит — міжнародного, референдум — внутрішньодержавного права» [17]. При цьому плебісцитарне голосування застосовується для вирішення долі населення і території. Узагальнення доктринальних підходів вказує на те, що основною відмінністю плебісциту є саме його доленосність і проведення під міжнародним контролем. У той же час, існує зовсім інший підхід, при якому плебісцит розглядається як вид референдуму, виходячи з критерію предмету. Предметом плебісцитарного референдуму є політична лінія держави, яка може мати як внутрішньодержавне, так і міжнародне значення. Варто відзначити, що даний підхід є менш поширеним. Таким чином, враховуючи спрямованість українських «референдумів» на зміну державної території, варто було скоріше говорити про плебісцити, які повинні були проходити під міжнародним контролем, чого не відбулося і що вкотре ставить під сумність легітимність і законність таких волевиявленьё.[18]

Конституція України закріплює виключне право народу України вирішувати питання про зміну території України на всеукраїнському референдумі (ст. 73 Конституції). Таким чином, будь-які питання, пов'язані зі зміною державного устрою та території України, можуть вирішуватися виключно народом України в порядку, передбаченому Конституцією.[19] У п. 11 Висновку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) з питання: «Чи відповідає рішення, прийняте Верховною Радою Автономної Республіки Крим в Україні про організацію референдуму про те, щоб стати суб'єктом Російської Федерації або відновити Конституцію Криму 1992 р., конституційним принципам» дані положення трактуються наступним чином: «Конституція України дуже чітко свідчить про те, що суверенітет і територіальна цілісність держави є основоположними принципами конституційного порядку в Україні...».[20]

Відповідно до ч. 3 ст. 5 Конституції України право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути

---

[17] Волова Л. И. Плебисцит в международном праве / Л. И. Волова. — М. 1972.

[18] Синцов Г. В. Проблемы разграничения понятий института референдума и плебисцита в законодательстве зарубежных стран / Г. В. Синцов. — [Електронний ресурс] // Пробелы в российском законодательстве. — Режим доступу: http://cyberleninka.ru/article/n/problemy-razgranicheniya-ponyatiy-instituta-referenduma-i-plebistsita-v-zakonodatelstve-zarubezhnyh-stran.

[19] Конституція України, від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.

[20] Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г., конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-м пленарном заседании, Венеция, 21–22 марта 2014, № 762/2014 (неофициальный русский перевод заключения Венецианской комиссии М. Козуба) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.blackseanews.net/read/79310

узурповане державою, її органами або посадовими особами. Конституційний Суд України визначив, що це положення Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі.[21] При цьому «влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, установлених Конституцією та законами України. Реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо».[22]

Враховуючи положення ст. 73 Конституції України (виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України) і виходячи з визначення всеукраїнського референдуму про зміну території України, що надане у п. 1 ст. 18 Закону України «Про всеукраїнський референдум» («Всеукраїнський референдум про зміну території України — це форма прийняття громадянами України рішення щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України»), під зміною території України слід розуміти затвердження на всеукраїнському референдумі закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

При цьому ч. 1 ст. 157 Конституції України містить положення про те, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, тобто прямо забороняє внесення змін до Конституції України, що ведуть до порушення територіальної цілісності України. Цим положенням гарантується незмінність ст. 1 Конституції, відповідно до якої Україна є суверенною і незалежною державою, а також ст. 2, за якою територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною.[23] Заборонивши внесення до Конституції відповідних змін, законодавець тим самим гарантував передусім реалізацію Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., яким проголошено незалежність України та створення самостійної Української держави, а також встановлено, що територія України є неподільною і недоторканною.[24]

У Висновку Венеціанської комісії № 762/2014 від 22.03.2014 р., серед іншого, йдеться: «17. Якщо Конституція України не допускає референдуму

---

[21] Абзац 5 підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 05.10.2005 р. № 6-рп/2005 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v006p710–05/ed20131006

[22] Там само. — Абз. 4.

[23] Конституція України. Коментар [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/kz/konstitutsiya-ukrajini/rozdil-13-vnesennya-zmin-do-konstitutsiji-ukrajini/11120-stattya-157-konstituciya-ukrajini-2013-statti-konstituciji-ukrajini

[24] Конституція України : наук.-практ. комент. [Електронний ресурс] / О. В. Петришин [та ін.]. — К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. — Режим доступу: http://yport.inf.ua/konstitutsiya-ukrajini-naukovo-praktichniy.html

про відділення, це жодним чином не суперечить європейським конституційним стандартам. Для конституцій держав-членів Ради Європи радше типово, що відділення не допускається. У своїй доповіді «Загальна правова основа для полегшення врегулювання етнополітичних конфліктів в Європі» (CDLInf (2000) 16) Венеціанська комісія зазначала: «Принцип територіальної цілісності користується дуже широким визнанням — прямим або мовчазним — у конституційному праві. З іншого боку, конституційне право в настільки ж повному обсязі виключає відділення або перекроєння кордонів. Це не повинно дивувати, оскільки ця галузь права є самою основою держави, яка могла б бути позбавлена однієї зі своїх складових частин, якби передбачалися такі можливості».[25]

Оскільки Донецька і Луганська області входять до складу України (ч. 2 ст. 133 Конституції України) та є складовими системи адміністративно-територіального устрою (ч. 1 ст. 133 Конституції України), який ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території (ст. 132 Конституції України), то їхнє відділення вимагало би внесення змін до Конституції України. Однак це суперечило би положенню ч. 1 ст. 157 Основного Закону. Вказані норми обумовлюють неконституційність будь-яких порушень територіальної цілісності України, які тягнуть зміни до Конституції України.

Наступним питанням є питання про відповідність підстав та порядку проведення «референдуму» 11 травня 2014 р. законодавству України про референдуми.

Оскільки Донецька і Луганська області входять до складу України, на них у повному обсязі поширюється законодавство України як територіального суверена.[26] Правові засади проведення референдуму в Україні передбачені Конституцією України. Згідно із ст. 69 Конституції України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії. Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах (ч. 1 ст. 38 Конституції Укра-

[25] Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г., конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-м пленарном заседании, Венеция, 21–22 марта 2014, № 762/2014 (неофициальный русский перевод заключения Венецианской комиссии М. Козуба) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.blackseanews.net/read/79310

[26] Відповідно до Конституції України суверенітет України поширюється на всю її територію (ст. 2 Конституції України). Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії; органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 8, ч. 2 ст. 19 Конституції України). Територіальний устрій України, правовий режим державного кордону визначаються виключно законами України (п.п. 13, 18 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

їни). Організація і порядок проведення виборів і референдумів визначаються виключно законами України (п. 20 ч. 1 ст. 92 Конституції України).[27]

Питання загальнодержавного значення, тобто вирішення яких впливає на долю всього українського народу — громадян України всіх національностей, виносяться на всеукраїнський референдум.[28] До таких віднесено питання про зміну території України (ст. 73 Конституції України).

Призначення всеукраїнського референдуму з питань зміни території України належить до повноважень Верховної Ради України (п. 2 ч. 1 ст. 85 Конституції України). Правові засади, організацію та порядок проведення всеукраїнського референдуму визначає Закон України «Про всеукраїнський референдум».

Повноваження територіальних громад села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування перелічені у ч. 1 ст. 143 Конституції Україні. До них, серед іншого, належить забезпечення проведення місцевих референдумів та реалізації їх результатів.

У рішенні Конституційного Суду України № 2-рп/2014 від 14.03.2014 р. визначено, що на місцевий референдум можуть виноситися виключно питання, віднесені до відання органів місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці.[29] Подібне зазначено у п. 10 Висновку Венеціанської комісії: «Конституція України, зокрема у статті 69, дійсно визнає референдуми народним волевиявленням. Однак це не означає автоматичної конституційності будь-якого референдуму. Навпаки, є численні положення української Конституції, які дуже чітко свідчать, що відділення частини території держави не може бути предметом місцевого референдуму».[30]

---

[27] Конституція України, від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — ст. 141.

[28] Абзац 3 підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 14.03.2014 р. № 2-рп/2014 у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710–14

[29] Рішення Конституційного Суду від 14.03.2014 р. № 2-рп/2014 у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710–14

[30] Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г., конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-м пленарном заседании, Венеция, 21–22 марта 2014,

Відносно правової кваліфікації «референдуму» 11 травня 2014 р. важливе значення має Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим 14.03.2014 р.).[31]

Відзначимо певну відмінність ситуацій — Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму», яку приймав легітимний згідно із законодавством України орган — Верховна Рада Автономної Республіки Крим, однак з перевищенням повноважень і з порушенням Конституції та законодавства України. Рішення про проведення «референдуму» 11 травня приймали і нелегітимні органи,[32] створені з порушенням Конституції і законів України.

Стосовно участі органів місцевого самоврядування у «легалізації» та організації «референдуму», то відзначимо, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). Нормою ч. 2 ст. 144 Конституції України передбачено, що рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому законом порядку з одночасним зверненням до суду.[33]

№ 762/2014 (неофициальный русский перевод заключения Венецианской комиссии М. Козуба) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.blackseanews.net/read/79310

[31] Рішення Конституційного Суду від 14.03.2014 р. № 2-рп/2014 у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710–14

[32] Нелегітимні органи влади, які ініціювали «референдуми», — так звані «народні республіки» в Донецьку і Луганську, які були створені у квітні 2014 р. шляхом насильницького захоплення адміністративних будівель групами озброєних осіб. Див.: Deutsche Welle: шесть причин нелигитимности референдумов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://novostimira.net/obwestvo/43074-deutsche_welle_shest_prichin_neligitimnosti_referendumov.html

[33] «Зокрема, у Донецькій області пред'явлено до суду 10 позовів щодо рішень Донецької обласної а також Донецької, Селидівської, Макіївської, Дзержинської, Кіровської, Костянтинівської, Сніжнянської та Харцизької міських рад щодо проведення так званих референдумів». Також, за словами в.о. Генпрокурора, у Луганській області прокуратурою заявлено два позови щодо рішення Луганської обласної ради про нелегітимність центральної влади в Києві та рішення Первомайської міськради стосовно підтримання народної ініціативи про проведення референдуму з визначення статусу Луганської області. «На вимогу прокурорів при поданні позову, згідно з клопотанням про забезпечення позову, ці незаконні рішення органів міс-

У Рішенні Конституційного Суду України, про яке вже зазначалось, вказано, що «принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, як невід'ємної складової частини України шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам».[34] Цей висновок цілком можна застосовувати до ситуації з проведенням «референдумів» 11 травня 2014 р. в Донецькій і Луганській областях України: винесення питання про «державну самостійність» «ЛНР» та «ДНР» було спрямоване на від'єднання від України частини її території (зазначених областей), що є порушенням принципів територіальної цілісності та недоторканості території України, і, відповідно, Конституції України.

Отже, рішення про проведення «референдумів» 11 травня 2014 р. порушили конституційний принцип територіальної цілісності України, прийняті нелегітимними органами та органами місцевого самоврядування за межами їхніх повноважень, а отже, порушують положення ст. ст. 1, 2, 3, 5, 8, ч. 2 ст. 19,

---

цевого самоврядування зупинені судами», — наголосив керівник відомства. Генпрокуратура оскаржує рішення про псевдореферендуми на сході України, 07.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138134&fp=250

«Генеральна прокуратура України 7 травня заявила позов до Окружного адміністративного суду Києва про визнання протиправними дій посадових осіб Луганської обласної ради щодо складання та опублікування на офіційному сайті заяви президії ради, в якій негативно оцінено діяльність державних органів влади, висловлено заклики щодо непроведення виборів Президента України та підтримано ініціативу місцевих мешканців з проведення референдуму про статус Луганської області.

Одночасно заявлено клопотання про заборону обласній раді та її посадовим особам, органам місцевого самоврядування Луганської області, а також будь-яким особам проводити 11 травня цього року референдум щодо визначення статусу області та перешкоджати проведенню виборів Президента України.

За результатами прокурорської перевірки встановлено, що згадану заяву президія облради прийняла з перевищенням наданих законом повноважень, оскільки всупереч положенням Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», Закону «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» заява не була узгоджена безпосередньо Луганською облрадою, а тому не може вважатися такою, що відповідає її офіційній позиції». Генпрокуратура вважає незаконними заклики президії Луганської облради не проводити вибори Президента та підтримки місцевого референдуму, 08.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=138173&fp=240

[34] Абзац 4 підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду від 14.03.2014 р. № 2-рп/2014. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710–14

п. 2 ч. 1 ст. 85, п.п. 13, 18, 20 ч. 1 ст. 92, ст.ст. 132, 133, ч.ч. 1, 3 ст. 140, ч.ч. 1, 3 ст. 143, ч. 2 ст. 144 Конституції України.

Додамо, що «референдуми»[35] однозначно не відповідають принципам Рекомендації ПАРЄ 1704 (2005) про проведення референдумів в Європі[36] та Кодексу, розробленим Венеціанською комісією щодо вимог до референдумів.[37]

Офіційна позиція України стосовно «референдумів» 11 травня 2014 р. міститься у заявах різних органів державної влади та посадових осіб. На думку тодішнього В. о. президента України О. Турчинова, 11 травня 2014 р. на сході держави терористи провели псевдореферендум, однак він не має жодних легітимних наслідків. О.Турчинов заявляв, що не варто побоюватися якихось юридичних наслідків цього «фарсу, названого терористами референдумом», крім кримінальної відповідальності його ініціаторів.[38]

Офіційну позицію Центральної виборчої комісії України щодо «референдуму» 11.05.2014 р. озвучив заступник глави ЦВК О. Магера на прес-конференції 12.05.2014 р.: «Дії, які імітовані 11.05.2014 р. на окремих територіях Донецької та Луганської областей, не мають ніякого відношення до способу вираження волі українського народу, зокрема, на окремо взятій частині території України. Тому відповідні дії не мають жодних правових наслідків».[39]

У Коментарі МЗС України щодо нелегітимного опитування про статус Донецької та Луганської областей вказано, що «проведення 11 травня ц. р. інспі-

---

[35] Ми не ставили перед собою завдання оцінити процедуру проведення «референдуму» 11 травня 2014 р., проте наведемо деякі факти: «Працівники українських ЗМІ виявили низку катастрофічних порушень при опитуванні. Зокрема, бюлетені були роздруковані на звичайному принтері, не були пронумерованими, не мали жодних захисних знаків, печаток чи підписів. На виборчих дільницях були відсутні списки виборців, члени комісій просто вели їх від руки. Більш того, на референдумі не була дотримана таємниця голосування, бо були відсутні кабінки для голосування. У Приморській районній адміністрації, де була розташована виборча дільниця, бюлетені кидали не у спеціальну запечатану урну, а в ящик з-під масла. Крім того, співробітники ЗМІ зафіксували випадки, коли допускалося голосування без наявності документів, що засвідчують особу, а також голосування однієї людини за всіх членів сім'ї». О.Турчинов: референдум 11 мая в Донецке и Луганске — фарс. 12 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldpress.com.ua/policy/1020451-turchinov-referendum-11-maya-v-donecke-i-luganske-fars.html

[36] Referendums: towards good practices in Europe: Recommendation 1704 (2005) [Електронний ресурс] . — Режим доступу: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta05/EREC1704.htm.

[37] Code of Good Practice on Referendums [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e.

[38] Турчинов: референдум 11 мая в Донецке и Луганске — фарс. 12 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldpress.com.ua/policy/1020451-turchinov-referendum-11-maya-v-donecke-i-luganske-fars.html

[39] По мнению ЦИК, организация референдумов имеет признаки действий, направленных на свержение конституционного строя государства. 12 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://korrespondent.net/ukraine/politics/3361674-referendumy-na-donbasse-neymeuit-otnoshenyia-k-voleyziavlenyui-hrazhdan-tsyk

рованого, організованого та фінансованого Кремлем нелегітимного «референдуму» про статус Донецької та Луганської областей є юридично нікчемним та не матиме жодних правових наслідків для територіальної цілісності і устрою України. Організатори цього злочинного фарсу свідомо пішли на порушення Конституції та законодавства України, знехтували закликами української влади та міжнародного співтовариства. За «референдумами» і провокаціями стоять вишколені та озброєні за сучасними російськими стандартами терористичні бандформування».[40]

Міністр юстиції України П. Петренко заявив, що проведені 11.05.2014 р. в Донецькій і Луганській областях «референдуми є незаконними і не мають ні юридичних, ні фактичних наслідків»; «В Україні не проводиться ніякий референдум. Ні конституція, ані закони не передбачають можливості проведення таких референдумів».[41]

Позиція міжнародного співтовариства щодо сепаратистських дій на сході України співпадає з таким підходом. Зокрема, ЄС заявляв, що призначений на 11.05.2014 р. «референдум» на сході України є незаконним, призведе до подальшої ескалації ситуації, а тому не повинен проводитися. Таку позицію ЄС оприлюднила М. Кос'янчич, прес-секретар Верховного представника Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки К. Ештон: «Коли ми говоримо про цей референдум, ми вважаємо, що він не повинен бути проведений, бо ЄС підтримує територіальну цілісність і суверенітет України» (08.05.2014 р.);[42] «Так звані референдуми в Донецькій і Луганській областях є незаконними, і ми не визнаємо їх підсумків. Організатори референдуму не володіють демократичною легітимністю» (11.05.2014 р.).[43]

Речник Державного департаменту США Д. Псакі заявила про невизнання Сполученими Штатами так званих «референдумів» на сході України, а також закликала РФ припинити дестабілізацію ситуації в регіоні:[44] «Як заявляли США, референдуми, які планується провести 11 травня в деяких регіонах

---

[40] Коментар ДІП МЗС України щодо нелегітимного опитування про статус Донецької та Луганської областей 11 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1287-komentar-dip-mzs-ukrajini-shhodo-nelegitimnogo-opituvannya-pro-status-donecykoji-ta-lugansykoji-oblastej

[41] Министр юстиции Украины: референдумы на востоке страны не будут иметь юридической силы. 11 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://news.mail.ru/politics/18144971/

[42] ЕС считает, что референдум 11 мая приведет к дальнейшей эскалации ситуации в Украине [Електронний ресурс] // Зеркало недели. — 2014. — 8 мая. — Режим доступу: http://zn.ua/POLITICS/es-schitaet-chto-referendum-11-maya-privedet-k-dalneyshey-eskalacii-situacii-v-ukraine-144662_.html

[43] ЕС и США заявили, что не признают «референдум» на востоке Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://obozrevatel.com/abroad/94825-es-i-ssha-zayavili-chto-ne-priznayut-referendum-na-vostoke-ukrainyi.htm

[44] США не признают «референдумы» на востоке Украины и грозят быстрыми действиями против России [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.segodnya.ua/politics/pnews/

Східної України збройними сепаратистськими угрупованнями, є незаконними відповідно до законодавства України і є спробою створити подальший розкол і безлад... Сполучені Штати не будуть визнавати результати цих незаконних референдумів».[45]

Прес-секретар канцлера ФРН Ш. Зайберт заявив, що «такий референдум проти Конституції України, не вирішить конфлікту в державі, а призведе до його ескалації», і підкреслив, що результати голосування не можуть бути визнані легітимними.[46]

Президент Франції Ф. Олланд засудив проведення на сході України терористами «ДНР» так званого референдуму про самовизначення, назвавши його нелегітимним[47].

Голова ОБСЄ, Президент Швейцарії Д. Буркхальтер назвав незаконними і провокаційними «референдуми» на сході України: «Референдуми, що відбулися напередодні в низці населених пунктів на сході України, несумісні з українською конституцією і тому нелегальні... Важливо, щоб ці референдуми не отримали міжнародного визнання».[48]

Державний секретар Міністерства закордонних справ та європейських питань Словацької Республіки П. Буріан надав схвальну оцінку виваженому підходу Уряду України у питанні стабілізації ситуації в цих регіонах. Він також підтвердив чітку позицію Братислави щодо невизнання анексії АР Крим з боку РФ, а також щодо підтримки територіальної цілісності України. За словами словацького Державного секретаря, так звані «референдуми», які відбулися 11.05.2014 р. у Донецькій та Луганській областях, є незаконними.[49]

У Спільній заяві за підсумками засідання Уряду України та Європейської Комісії (13.05.2014 р., Брюссель) зазначено: «Обидві сторони висловили тривогу з приводу триваючих спроб проросійських сепаратистів дестабілізувати Східну та Південну Україну і вважають незаконними так звані референ-

---

ssha-ne-priznayut-referendumy-na-vostoke-ukrainy-i-grozyat-bystrymi-deystviyami-protiv-rossii-519397.html

[45] Реакція США на проведення референдумів на сході України, 11 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://news.yellow-page.com.ua/politika/item/5052-reaktsiya-ssha-na-provedenie-referendumov-na-vostoke-ukrainy.html

[46] Германия: Референдум 11 мая в Донецке только усилит украинский кризис [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://kvedomosti.com/7505-ermaniya-referendum-11-maya-v-donecke-tolko-usilit-ukrainskiy-krizis.html

[47] Глава Франции назвал нелегитимным «референдум» на востоке Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://obozrevatel.com/abroad/01793-glava-frantsii-nazval-nelegitimnyim-referendum-na-vostoke-ukrainyi.htm

[48] Глава ОБСЕ считает «референдум» на Востоке Украины провокационной акцией. 12 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://podrobnosti.ua/power/2014/05/12/975563.html

[49] У Києві відбулися чергові українсько-словацькі політичні консультації 12.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Урядовий портал. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247289987&cat_id=244277212

думи, організовані 11 травня у регіонах Східної України самопроголошеною владою».[50]

Винятком щодо такого підходу є заяви, причому відзначимо, вельми непослідовні, окремих держав. Так, у Коментарі МЗС Росії у зв'язку з референдумами в Донецькій і Луганській областях України від 12 травня 2014 р. зазначено, що «11 травня в Донецькій і Луганській областях України відбулися референдуми». Відзначимо, що В Коментарі зазначено, що референдуми відбулися не в «ДНР» і «ЛНР», а в областях України. Це підтверджує визнання Російською Федерацією територіального верховенства України над зазначеними територіями, що, у свою чергу, спричиняє необхідність проведення референдумів на підставі, порядку і відповідно до чинного законодавства України. Звернемо також увагу на відсутність конкретики щодо змісту питань на «референдумі» 11 травня 2014 р.: «Попередні підсумки підрахунку бюлетенів переконливо показують реальний настрій громадян Донецької та Луганської областей мати право на самостійне прийняття рішень з питань, що стосуються **життєво важливих для них проблем**» (виділено нами. — О. З., Т. К.). Це може свідчити про усвідомлення протиправності й нелегітимності як самого «референдуму», так і самих питань, винесених на «референдум», з точки зору міжнародного права та українського законодавства. Далі зазначено, що «знову підтверджуємо необхідність негайного налагодження широкої дискусії на Україні щодо її майбутнього державного устрою за участі всіх політичних сил і регіонів держави».[51] Тобто йдеться все-таки про державний устрій України як територіального суверена, а не про виникнення нових держав. Зазначимо, що коментар навіть у таких «обтічних» формулюваннях сам по собі є втручанням у внутрішні справи України.

Деякі російські юристи-міжнародники все ж піддають сумніву законність «референдуму». Так, керівник Центру політичних досліджень Інституту економіки РАН, завідувач кафедрою міжнародних відносин Дипломатичної академії МЗС РФ Б. Шмельов вважає: «Якщо згадати Конституцію України, то референдуми можуть проводитися тільки в загальнонаціональному масштабі. Жодна область не має права самостійно проводити подібні заходи. З цього боку референдум 11 травня 2014 р. юридичних наслідків мати не може».[52]

Міністерство закордонних справ України надало оцінку реакції пресслужби Кремля на так звані «референдуми» в Донецькій і Луганській областях:

---

[50] Спільна заява за підсумками засідання Уряду України та Європейської Комісії (13 травня, Брюссель) 14.05.2014 р. [Електронний ресурс] // Урядовий портал. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247295732

[51] Комментарий МИД России в связи с референдумами в Донецкой и Луганской областях Украины 12 мая [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 12–13 мая. — С. 2–3. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[52] Легитимность ценой крови, 29 апреля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://yug.svpressa.ru/politic/article/86591/

«Коментарі, висловлені Кремлем стосовно так званих «референдумів» у Донецькій та Луганській областях, жодним чином не сприяють деескалації становища. Висловлюючи «повагу» до заходів, які відбулися в умовах терору бойовиків, російська сторона визнає прийнятність для себе практики залякування людей, неприхованих фальсифікацій та зневаги до будь-яких демократичних процедур. Це суперечить усім загальновизнаним міжнародним принципам і стандартам. Розраховуючи на «практичну реалізацію підсумків референдумів», Кремль прямо заохочує нелегітимні дії. Росія вдається до чергових маніпуляцій з так званими «референдумами», чим знову вводить в оману міжнародне співтовариство».[53]

Таким чином, рішення про проведення «референдумів» 11 травня 2014 р. є незаконними, а їхні результати є нікчемними з наступних міркувань. По-перше, рішення про проведення «референдумів» 11 травня 2014 р. було прийнято нелегітимними органами, створеними в порушення порядку здійснення місцевого самоврядування, передбаченого Конституцією і законами України. По-друге, «референдуми» спрямовані на порушення територіальної цілісності України, що заборонено Конституцією України; щодо територіальних змін можливий виключно всеукраїнський референдум, який проводиться відповідно до Конституції України. По-третє, відповідно до Закону «Про всеукраїнський референдум» (ст. 18) референдум про зміну території України може стосуватись лише затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України. По-четверте, процедура проведення «референдуму»[54] порушувала визнані демократичні стандарти.[55]

---

[53] Коментар ДІП МЗС у зв'язку з реакцією прес-служби Кремля на так звані «референдуми» в Донецькій і Луганській областях 12 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1307-komentar-dip-mzs-u-zvjazku-z-reakcijeju-pres-sluzhbi-kremlya-na-tak-zvani-referendumi-v-donecykij-i-lugansykij-oblastyah

[54] О. Турчинов: референдум 11 мая в Донецке и Луганске — фарс. 12 мая 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://worldpress.com.ua/policy/1020451-turchinov-referendum-11-maya-v-donecke-i-luganske-fars.html; Deutsche Welle: шесть причин нелигитимности референдумов [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rusevik.ru/obschestvo/73073-deutsche-welle-shest-prichin-neligitimnosti-referendumov.html

[55] Заключение Европейской Комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) по вопросу «соответствует ли решение, принятое Верховным Советом Автономной Республики Крым в Украине об организации референдума о том, чтобы стать субъектом Российской Федерации или восстановить Конституцию Крыма 1992 г., конституционным принципам», принятое Венецианской комиссией на 98-м пленарном заседании, Венеция, 21–22 марта 2014, № 762/2014 (неофициальный русский перевод заключения Венецианской комиссии М. Козуба): «21. Хоча першою вимогою для дійсності референдуму є те, що він не може суперечити положенням Конституції України, цього в жодному разі не достатньо. Необхідно також, щоб референдум відповідав основним демократичним стандартам проведення референдумів, таким як стандарти, встановлені Зводом рекомендованих норм при проведенні референдумів (CDL-AD (2007) 008rev) Венеціанської комісії. У своєму Висновку про відповідність наявного законодавства Чорногорії про організацію референдумів застосовним міжнародним стандартам (CDL-AD (2005) 041) Венеціанська комісія відзначала (у п. 11): «11. Будь-

На наше переконання, використання інституту референдуму, обґрунтоване викривленими правовими нормами, може розглядатися не як народовладдя, а, навпаки, як узурпація влади, наслідками якої буде, в тому числі, порушення прав і свобод людей. Більш того, будь-яка держава, яка буде визнавати і використовувати результати такого референдуму, ставить себе поза міжнародного співтовариства.

Отже, так звані «референдуми», спрямовані на виправдання агресії та дестабілізацію ситуації в Україні, не відповідають цілям і принципам ні міжнародного, ні національного права, а будь-які декларовані наслідки таких «волевиявлень» є нікчемними. В той же час, очевидним є факт, що важливою є не декларована назва, а сутність того чи іншого процесу та явища, що дозволяє говорити про те, що опитування, «проведені» на Сході України, не мають нічого спільного з референдумами чи волевиявленням народу, а тому жодним чином не можуть ставити під сумнів територіальну цілісність України чи її суверенітет над усією територією.

який референдум має організовуватися в повній відповідності до стандартів, що отримали міжнародне визнання. Облік цих стандартів повинен починатися з вивчення європейських стандартів... 12. Слід поважати основоположні принципи виборчого права, які отримали міжнародне визнання, виражені, наприклад, у статті 3 Першого протоколу до ЄКПЛ та статті 25 МПГПП, у тому числі загальне, рівне, вільне і таємне виборче право. Для того, щоб референдум повною мірою провадив ці принципи, він повинен проводитися відповідно до законодавства та адміністративних правил, які забезпечують такі принципи:

- органи влади повинні надавати об'єктивну інформацію;
- засоби масової інформації повинні бути нейтральними, зокрема, у висвітленні новин;
- органи влади не повинні впливати на результат голосування надмірними, односторонніми кампаніями;
- повинно бути обмежено використання органами влади коштів публічних бюджетів для цілей кампанії» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.blackseanews.net/read/79310

Низка обставин призводить до сумнівів у тому, чи могли «референдуми» 11 травня 2014 р. бути проведені відповідно до міжнародних стандартів. Це такі обставини: 1) в Україні в даний час відсутнє законодавство, що регулює місцеві референдуми; 2) масштабна публічна присутність незаконних воєнізованих формувань на території Донецької та Луганської областей не сприяє демократичному прийняттю рішень; 3) викликає сумнів свобода вираження думок на територіях, захоплених сепаратистськими утвореннями; 4) термін від прийняття рішення про організацію «референдуму» до самого референдуму є занадто незначним; 5) у Донецькій і Луганській областях у квітні були проголошені «ДНР» і «ЛНР», що ставить під сумнів нейтральність організаторів «референдуму».

3.3.5. Статус сепаратистських утворень «ДНР» і «ЛНР» у міжнародних відносинах і міжнародному праві

«Ніколи не вважай себе не таким,
яким тебе не вважають інші, і тоді
інші не вважатимуть тебе не таким,
яким ти хотів би їм здаватися.»

Льюїс Керрол.
«Аліса в країні чудес»

Коли ми говоримо про «невизнану» або «маріонеткову» державу, то маємо на увазі хоч і «невизнаний», але, однак, певний статус — статус невизнаної держави, хоч і не врегульований міжнародним правом, однак *de facto* існуючий. Такий висновок можна зробити на підставі існування близько 200 так званих «невизнаних держав» та їх ідентифікації міжнародним співтовариством[1]. Безсумнівно, це скоріше політична, ніж правова характеристика. При цьому відзначимо, що зовсім не всі з них є «невизнаними **державами**», а в багатьох випадках, за відсутності ознак державності[2], слід говорити про **сепаратистські утворення**.

З іншого боку, будь-яка «невизнана» держава (як, втім, сепаратистське утворення) прагне до визнання себе державою, до статусу повноцінного члена міжнародного співтовариства. Ці питання певною мірою пов'язані між собою, оскільки можливо говорити не тільки про визнання «невизнаної держави», а й про невизнання «невизнаної держави», фактичне заперечення статусу «неви-

[1] У Резолюції № 541 (1983) від 18 листопада 1983 р. Рада Безпеки ООН, зазначивши, що спроба створити «Турецьку Республіку Північного Кіпру» є недійсною, закликала всі держави «не визнавати ніяку кіпрську державу, крім Республіки Кіпр». А в Резолюції № 550 (1984) від 11 травня 1984 р. Рада Безпеки ООН засудила й оголосила незаконними «всі сепаратистські дії, включаючи так званий «обмін послами» між Туреччиною і керівництвом кіпріотів-турків», і знову закликала всі держави «не визнавати так званої держави «Турецька Республіка Північного Кіпру», створеної в результаті сепаратистських акцій».

[2] Наявність упорядкованих структур управління, атрибути державності: конституція, парламент, законно обрані глава держави й уряд; власна правова і валютно-фінансова системи; належне соціальне забезпечення населення.

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

Плешко Едуард Анатолійович — начальник відділу прокуратури Південного регіону України з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, старший радник юстиції к.ю.н.;

Хендель Наталія Володимирівна — доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету, к.ю.н.

знаної держави», сам факт утворення деякої подібності держави та визнання територіальної цілісності «материнської» держави, на території якої виникло дане утворення, що претендує не те що б на статус держави, а на статус «невизнаної держави».

Безсумнівно, правомірність створення/проголошення (або її видимість) є важливою складовою виникнення «невизнаної держави», і щодо цього, безсумнівно, говорити про виникнення держав, навіть не визнаних, на території України, як було показано вище, не варто. Другий критерій — відповідність хоча б базовим ознакам держави[3], — причому не тільки їх фіктивне закріплення в деяких віртуальних актах, а й фактичне здійснення. Щодо цього «ДНР» і «ЛНР» також не відповідають мінімальним критеріям[4]. І по-третє, реакція міжнародного співтовариства на виникнення конкретного утворення, яке самоідентифікує себе як держава, її визнання чи невизнання міжнародним співтовариством або взагалі заперечення навіть факту існування «невизнаної держави» та відображення іншого статусу утворення, як, наприклад, терористична організація. Визнання на міжнародному рівні територіального верховенства «материнської» держави та її права перешкоджати сепаратистським прагненням будь-якої групи на її території, її кваліфікація за національним правом дозволяє говорити про небажання і неприпустимість ідентифікації даної групи як навіть невизнаної держави. Саме в цьому аспекті слід розглядати «ДНР» і «ЛНР».

У сучасних державах трапляються випадки утворення урядів не тільки мирним, конституційним шляхом, але й насильницьким, всупереч їхнім конституціям. Такі ситуації порушують питання про правову реакцію на них існуючих суб'єктів міжнародного права, про міжнародно-правовий статус таких утворень та їх міжнародно-правове визнання[5]. Тому розглянемо загальні питання визнання невизнаних держав і реакцію міжнародного співтовариства на проголошення «ДНР» і «ЛНР».

Статус «невизнаної» породжує значну кількість викликів міжнародній і національній безпеці, нестабільність міжнародних відносин і масові порушення прав людини. У сучасному світі налічується 26 збройних конфліктів, в основі яких лежить боротьба за самовизначення. Вони характеризуються різним

---

[3] 1) постійне населення; 2) певна територія; 3) уряд; 4) здатність підтримувати відносини з іншими державами. Стаття 1 Міжамериканської конвенції про права та обов'язки держав 1933 р.

[4] Народ і громадянство «ДНР» і «ЛНР» це фікція, оскільки населення Донецької та Луганської областей є громадянами України. Міжнародне співтовариство і практично всі держави визнають територіальну цілісність України і непорушність її кордонів. Єдиним легітимним урядом на всій території України, включаючи Донецьку та Луганську області, є уряд України. «ДНР» і «ЛНР» не визнані ні державами, ані міжнародними організаціями.

[5] Мицик В. В. Визнання в міжнародному праві / В. В. Мицик // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 344–345.

ступенем активності — від непостійних терористичних актів до регулярних збройних дій під керівництвом сепаратистських рухів, які здійснюють часткový або повний контроль над територією держави, аж до зміщення центрального уряду[6]. Як зазначає в цьому зв'язку Н. А. Цівадзе, у світлі існуючих розбіжностей як серед науковців, так і серед політиків в оцінці правомірності прийнятих рішень проблема невизнаних держав стає викликом для держав і в цілому для всього світового співтовариства[7].

Незважаючи на те, що в сучасному світі існує значне число невизнаних держав, питання про їх легітимізацію залишається відкритим. Однак така легітимізація можлива виключно в рамках існуючого міжнародного правопорядку, але ж більшість невизнаних держав виникли всупереч і в порушення основних принципів міжнародного права.

Чи зацікавлені самі невизнані держави в легітимізації, перетворені на повноцінні держави? Відповідь на це запитання не настільки однозначна на перший погляд, оскільки ситуація невизначеності з невизнаною державою вигідна досить багатьом акторам, насамперед державам, що потурають сепаратизму, які зацікавлені у створенні зони нестабільності, ескалації конфлікту, політичної та економічної деградації «материнської» держави, досягненні нестабільності в регіоні або в глобальному масштабі. Ці геополітичні інтереси ховаються під «маскою» права народів на самовизначення, захисту прав людини, національних меншин, співвітчизників.

Проте саме невизнана держава або сепаратистське утворення прагне міжнародного визнання. Як зазначає Г. Г. Шинкарецька, «для так званих невизнаних держав вкрай бажано отримання визнання з боку інших держав, яке дозволило б їм стати членами ООН. Після прийняття в члени ООН держава як би втрачає статус невизнаної, навіть якщо вона встановлює офіційні відносини зовсім не з усіма членами міжнародного співтовариства»[8].

Екстраполюючи загальні положення до ситуації з «ДНР» і «ЛНР», відзначимо, що ці утворення заявляють про себе як про незалежні держави і декларують прагнення до встановлення відносин з державами та міжнародними організаціями. «ЛНР» звернулася до 11 держав (Вірменія, Білорусь, Венесуела, Казахстан, Китай, Куба, Молдова, Нікарагуа, Російська Федерація, Сербія,

---

[6] Chapter «Self-determination Movements and their Outcomes» / ву J. J. Hewitt, J. Wilkenfeld, T. R. Gurr (eds). Peace and Conflict 2008. Paradigm Publishers. 2008. — P. 33. Цит. за: Цивадзе Н. А. О развитии принципа самоопределения в международном праве / Н. А. Цивадзе // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 176–177.

[7] Цивадзе Н. А. О развитии принципа самоопределения в международном праве / Н. А. Цивадзе // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 175.

[8] Шинкарецкая Г. Г. Положение фактически существующих режимов (непризнанные государства) / Г. Г. Шинкарецкая // Новые вызовы и международное право / отв. ред. А. Г. Лисицын-Светланов ; Ин-т гос. и права РАН. — М., 2010. — С. 172.

Сирія), двох невизнаних держав (Абхазія і Південна Осетія) і навіть до двох суб'єктів Російської Федерації (Республіка Інгушетія, Чеченська Республіка)[9] з проханням визнати її незалежність. Текст звернення опубліковано 11 червня 2014 р. прес-службою «ЛНР»[10]. 22 травня 2014 р. Верховна рада «ДНР» також вирішила звернутися до РФ з проханням визнати незалежність «ДНР»[11]. Однак «ДНР» і «ЛНР» не визнані жодною державою. Існує лише акт визнання незалежності «ЛНР» Південною Осетією[12], що брати до уваги досить складно, зважаючи на невизнання останньої.

---

[9] «Документ адресовано голові уряду Інгушетії Абубакару Мальсагову, голові Народних зборів РІ Магомеду Татрієву, главі Чечні Рамзану Кадирову і голові парламенту ЧР Дукувасі Абдурахманову. У зверненні, зокрема, сказано: «Верховна рада Луганської Народної Республіки високо оцінює діяльність Республіки Інгушетія (в іншому листі — Чеченської Республіки. — Прим.). З моменту створення ЛНР наші громадяни були тверді у намірі будувати незалежну державу і послідовні в прагненні поділяти долю Республіки Інгушетія (Чеченської республіки)». Луганская народная республика попросила Ингушетию признать ее независимость [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://bakdar.org/view_index.php?id=3597

[10] У зверненнях від імені Верховного ради (парламенту) «ЛНР» міститься прохання «прийняти рішення про визнання ЛНР як суверенної незалежної держави». «Звернення направлені таким країнам, як Росія, Абхазія, Білорусь, Південна Осетія, Інгушетія, Чечня, Казахстан, Придністровська Молдавська республіка, Вірменія, Сирія, Сербія, Венесуела, Китай, Куба, Нікарагуа». ЛНР обратилась к 15 странам и субъектам РФ о признании независимости [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ria.ru/world/20140611/1011694535.html#ixzz39d5rBIQ8. ««Верховна рада ЛНР, міські, районні Ради народних депутатів, громадські об'єднання звертаються до Російської Федерації з проханням прийняти рішення про визнання ЛНР як суверенної незалежної держави»... Аналогічні заяви спрямовані також Вірменії, Білорусі, Казахстану, КНР, Сербії, Венесуелі, Кубі, Нікарагуа». ЛУГАНСК, 11 июня (ИТАР-ТАСС). Провозглашенная Луганская народная республика (ЛНР) обратилась к Российской Федерации и еще 14 государствам с просьбой признать ее независимость. Текст звернення опубліковано 11 червня прес-службою ЛНР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1253083). Повний текст див.: Республиканское собрание Луганской Народной Республики обратилось в ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://lugansk-online.info/news/respublikanskoe-sobranie-luganskoi-narodnoi-respubliki-obratilos-v-oon

[11] ««12 травня проголошена Донецька народна республіка звернулася до Російської Федерації з проханням включити її до свого складу. «Ми, народ Донецької народної республіки, за результатами референдуму, проведеного 11 травня 2014 року, і ґрунтуючись на декларації про незалежність ДНР, оголошуємо, що відтепер Донецька народна республіка є суверенною державою. Виходячи з волевиявлення народу ДНР і для відновлення історичної справедливості просимо Російську Федерацію розглянути питання про входження ДНР до складу РФ», — заявив тоді голова президії Верховної ради ДНР Денис Пушилін». ЛУГАНСК, 11 июня (ИТАР-ТАСС). Провозглашенная Луганская народная республика (ЛНР) обратилась к Российской Федерации и еще 14 государствам с просьбой признать ее независимость. Текст звернення опубліковано 11 червня прес-службою ЛНР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1253083

[12] Южная Осетия признала независимость Луганской народной республики. 18 июня 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://russian.rt.com/article/37104. 18 червня 2014 h/ Президент Республіки Південна Осетія Л. Тібілов підписав указ про визнання суверенітету і незалежності «ЛНР», підтриманий парламентом республіки. 25 червня 2014 р. «Враховуючи

Визнання «ДНР» і «ЛНР» з боку будь-якої держави означало б порушення основних принципів міжнародного права — суверенної рівності, територіальної цілісності, непорушності кордонів, невтручання у внутрішні справи, самовизначення народів.

Існує зворотна ситуація: багато держав заявляють про територіальну цілісність України, виключаючи тим самим навіть факт появи на території України невизнаних держав[13]. Даний факт слід трактувати на користь кваліфікації «ДНР» і «ЛНР» як сепаратистських утворень.

Спроба визнання в рамках ООН і в інших міжнародних організаціях «ДНР» і «ЛНР» також приречена на провал. Про це, зокрема, свідчить вислів Генерального Секретаря ООН У. Таном: «Позиція ООН однозначна. Як міжнародна організація, ООН ніколи не визнавала, не визнає і, я думаю, ніколи не визнає правомірним відділення частини території її члена під приводом самовизначення[14]. Проте «ЛНР» зробила таку спробу, звернувшись до Генерального Секретаря ООН Пан Гі Муна з «проханням розглянути питання про визнання своєї державності — наше природне право»[15].

Ситуація складається з точністю навпаки: ООН та інші міжнародні організації[16] визнають територіальну цілісність та суверенітет України. У зв'язку з цим відзначимо, що, наприклад, у «Звіті Управління ООН з координації гуманітарних питань про ситуацію в Донецькій і Луганській областях України» від 17 липня та 25 липня 2014 р. йдеться про Донецьку і Луганську області

волевиявлення народу і звернення Верховної Ради Донецької Народної Республіки до Президента Республіки Південна Осетія про визнання суверенітету Донецької Народної Республіки, підтримане Парламентом Республіки Південна Осетія, постановляю: 1 Визнати Донецьку Народну Республіку в якості суверенної незалежної держави». О признании Донецкой Народной Республики [Електронний ресурс] : Указ от 27 июня 2014 г. — Режим доступу: http://constitutions.ru/?p=10048

[13] Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 68/262 «Територіальна цілісність України» від 27 березня 2014 р., яку підтримали 100 держав-членів ООН, «проти» висловилися 11, а 58 «утрималися».

[14] «Виступ з приводу спроб відділення Біафри від Нігерії». Цит. за: Emerson R. Self-Determination / R. Emerson // American Journal of International Law. — 1971. — № 65. — P. 460.

[15] Луганская Народная Республика просит ООН признать ее независимость 19.05.2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unian.net/politics/919654-luganskaya-narodnaya-respublika-prosit-oon-priznat-ee-nezavisimost.html

[16] Управління Верховного комісара ООН з прав людини (Report on the human rights situation in Ukraine 15 May 2014 / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — 2014. — 37 p.; Report on the human rights situation in Ukraine 15 June 2014 / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — 2014. — 58 p.); Рада Європи (The Humanitarian situation in Ukraine / Parliamentary Assembly. Doc. 13550, 25 June 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=21044...); ОБСЄ — діяльність Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ.

України[17]. У Висновках Ради ЄС у закордонних справах щодо України йдеться про деескалацію конфлікту на Сході України[18].

Причому в більшості випадків «ДНР» і «ЛНР» ідентифікують не як невизнані держави — «ДНР» і «ЛНР», представник «ДНР» і «ЛНР», уряд «ДНР» і «ЛНР», тобто не як утворення, навіть незаконне, що володіє певним рівнем інституціоналізації, а як «озброєні опозиційні групи»[19], «озброєні групи»[20], «повстанці»[21], «повстанці-сепаратисти»[22], «проросійські сепаратисти»[23], «озброєні сепаратисти»[24], «бойовики-повстанці»[25].

Варто відзначити, що сучасне міжнародне право не передбачає визнання «воюючої сторони» (щодо внутрішнього конфлікту) чи «повсталої сторони»,

---

[17] Situation report No.3 as of 17 July 2014 [Електронний ресурс] / United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140717_final.pdf; Situation report No. 4 as of 25 July 2014 [Електронний ресурс] / United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140725_final.pdf

[18] Висновки Ради ЄС у закордонних справах щодо України, ухвалені за підсумками засідання 23 червня 2014 р. у Люксембурзі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1714-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-visnovkiv-radi-jes-stosovno-ukrajini-vid-23-chervnya-2014-roku

[19] Нави Пиллэй призвала вооруженные группы в Украине сложить оружие [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=21606

[20] Резолюция 2166 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7221-м заседании 21 июля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/477/31/PDF/N1447731.pdf?OpenElement; Вооруженные группы на востоке Украины пытаются навязать местному населению власть страха и террора, говорится в докладе ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.un.org/russian/news/story.asp?newsID=22066

[21] Резолюція Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 17 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/25779-rezolyucija-jevropejsykogo-parlamentu-shhodo-situaciji-v-ukrajini-vid-17-lipnya-2014-roku

[22] Резолюція Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 17 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/25779-rezolyucija-jevropejsykogo-parlamentu-shhodo-situaciji-v-ukrajini-vid-17-lipnya-2014-roku

[23] Обама: Малайзійський літак збитий ракетою, випущеною з контрольованої території бойовиками [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/obama-malayziyskiy-litak-zbitiy-raketoyu-vipuschenoyu-z-kontrolovanoyi-teritoriyi-boyovikami-147163_.html; Британське МЗС звинуватило РФ у брехні про причини аварії «Боїнга» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dt.ua/WORLD/britanskiy-mzs-zvinuvativ-rf-u-brehni-pro-prichini-avariyi-boyinga-147613_.html; Меркель не бачить альтернативи діалогу з Путіним для миру в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dt.ua/WORLD/merkel-nebachit-alternativi-dialogu-z-putinim-dlya-miru-v-ukrayini-147093_.html

[24] Висновки Ради ЄС у закордонних справах щодо України, ухвалені за підсумками засідання 23 червня 2014 р. в Люксембурзі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1714-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-visnovkiv-radi-jes-stosovno-ukrajini-vid-23-chervnya-2014-roku

[25] Резолюція Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 17 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/25779-rezolyucija-jevropejsykogo-parlamentu-shhodo-situaciji-v-ukrajini-vid-17-lipnya-2014-roku

розглядає їх як втручання у внутрішні справи держави, але конвенційно закріплює інститут міжнародного гуманітарного права захисту жертв неміжнародних збройних конфліктів, у якому відзначає такі утворення, як «організовані озброєні угруповання» та «антиурядові збройні сили»[26].

У Спільній декларації міністрів закордонних справ Німеччини, РФ, України та Франції від 2 липня 2014 р. «міністри закордонних справ Німеччини, Росії, України та Франції підтверджують прихильність до встановлення стійкого миру і стабільності в Україні. У цьому контексті вони підкреслюють необхідність швидкого узгодження і дотримання всіма залученими сторонами сталого припинення вогню з метою покласти край насильству в **Україні**»[27] (виділено нами. — Т. К., Е. П., Н. Х.).

В Інтернеті достатньо багато публікацій[28] про те, що РФ *de facto*[29] визнала «ДНР» и «ЛНР» у Протоколах про порушення кримінальної справи Головного слідчого управління Слідчого комітету Російської Федерації[30] в результаті використання найменувань «ДНР» і «ЛНР». Відзначимо, що відповідно до між-

---

[26] Мицик В. В. Визнання в міжнародному праві / В. В. Мицик // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 358.

[27] Совместная декларация министров иностранных дел Германии, России, Украины и Франции, Берлин, 2 июля 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rus.rusemb.org.uk/foreignpolicy/2298

[28] «02/06/2014 На офіційному сайті СКР з'явилося повідомлення, що дозволяє зробити висновок про фактичне визнання Росією ДНР і ЛНР. Республіки в повідомленні мають назви не областей, а саме республік. Більше того, Україна, ДНР і ЛНР перераховуються через кому, як незалежні один від одного суб'єкти міжнародного права» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.zamlelova.ru/novosti/all/article_306/

«Слідчий Комітет Росії де-юре визнав як державні утворення Донецьку і Луганську Народні Республіки!». Юридическое признание Россией Донецкой и Луганской Народных Республик! [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://pandoraopen.ru/2014–06–01/yuridicheskoe-priznanie-rossiej-doneckoj-i-luganskoj-narodnyx-respublik/

«Насправді, сьогодні Росія de facto визнала як державне утворення Луганську і Донецьку республіки, свою юрисдикцію над ситуацією, що відбувається». Следственный Комитет РФ возбудил дело по факту методов ведения войны на территории ДНР и ЛНР [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://summer56.livejournal.com/130010.html

[29] «Визнання де-факто нового уряду формується в певних заявах компетентних державних органів, у підписанні угод, що мають обмежене значення або тимчасовий характер, підтриманні стосунків з новим урядом у поточних торговельних, фінансових та інших питаннях». Мицик В. В. Визнання в міжнародному праві / В. В. Мицик // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 360.

[30] «Щодо поки невстановлених військовослужбовців Збройних сил України, а також осіб з числа «Національної гвардії України» і «Правого сектора» за фактами обстрілів міст Слов'янськ, Краматорськ, Донецьк, Маріуполь та інших населених пунктів, проголошених Донецькою і Луганською Народних Республіками за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 356 КК РФ (застосування заборонених засобів і методів ведення війни)». Возбуждено уголовное дело по факту применения запрещенных средств и методов ведения войны на территории Донецкой и Луганской Народных Республик. 30 мая 2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт

народної практики та законодавства РФ Слідчий комітет РФ[31] (як і будь-який аналогічний орган іншої держави) не має повноваження на здійснення зовнішніх зносин, не несе відповідальності (позитивної) за здійснення зовнішньої політики держави[32]. Тим більше, що вже в подальших повідомленнях Головного слідчого управління Слідчого комітету Російської Федерації йдеться про події на «південному сході України», що дезавуює попередню заяву[33,34].

У зв'язку з цим можуть прояснити офіційну позицію РФ заяви МЗС РФ і виступи міністра закордонних справ РФ. У Заяві МЗС РФ «Щодо силової операції на Південному Сході України»[35] і Заяві МЗС РФ «У зв'язку з триваючими каральними операціями київської влади на Південному Сході України»[36] йдеться про операції на Південному Сході України, а не в «ДНР» і «ЛНР».

Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.sledcom.ru/actual/403388/

«У ході цієї операції при обстрілі міст Слов'янськ, Краматорськ, Донецьк, Маріуполь та інших населених пунктів, проголошених Донецькою і Луганською народними республіками…». Возбуждено уголовное дело в отношении Игоря Коломойского и Арсена Авакова 18 июня 2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.sledcom.ru/actual/405159

[31] О Следственном комитете Российской Федерации : Федеральный закон РФ от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ [Електронний ресурс] // Официальный сайт Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://chr.sledcom.ru/add_sect/index.php?ID=9159

[32] «Визнання здійснюється органом, компетентним, згідно з конституційним правом даної держави, репрезентувати її в зовнішніх зносинах». Мицик В. В. Визнання в міжнародному праві / В. В. Мицик // Міжнародне право. Основи теорії : підручник / В. Г. Буткевич, В. В. Мицик, О. В. Задорожній ; ред. В. Г. Буткевич. — К. : Либідь, 2002. — С. 346.

[33] Следствием установлены лица, причастные к военным преступлениям на территории юго-востока Украины, 11 июля 2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.sledcom.ru/actual/407377/

[34] Зазначені обставини, однак, не виключають відповідальність Російської Федерації за дію свого державного органу. Таким чином, Російська Федерація в особі державного органу — Слідчого комітету Російської Федерації порушує принцип територіальної цілісності, невтручання у внутрішні справи, міжнародні зобов'язання щодо боротьби з тероризмом, а також положення ст.ст. 1–3 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р. Використання найменувань терористичних організацій як невизнаних територій в офіційному документі, виданому Слідчим комітетом Російської Федерації, може трактуватися як порушення норм міжнародного права і може бути присвоєно Російській Федерації відповідно до ст. 4 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння.

[35] Заявление МИД России относительно силовой операции на Юго-Востоке Украины. 2.05.2014 г. [Електронний ресурс] // Официальный сайт Министерства иностранных дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/3E75E3F7753EE78A44257CCC003985B3

[36] Заявление МИД России в связи с продолжающимися карательными операциями киевских властей на Юго-Востоке Украины от 17 мая [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 17–19 мая. — С. 2; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

У різних виступах, зустрічах з європейськими дипломатами російські дипломати використовують вислів «внутрішньоукраїнська криза», відкидаючи, таким чином, наявність самостійних акторів у вигляді «ДНР» і «ЛНР»: «Сьогодні необхідно сконцентруватися на безумовному і негайному припиненні кровопролиття, застосуванні сили і початку діалогу за участі всіх регіонів України, щоб домовитися про майбутній державний устрій цієї держави»[37],[38].

У Коментарі Департаменту інформації і друку МЗС Росії у зв'язку із звільненням на Сході України спостерігачів ОБСЄ акцентується увага, що «істотну роль відіграло пряме звернення керівництва місії ОБСЄ до представників Донецької та Луганської народних республік, які вели безпосередні переговори з особами, що утримували спостерігачів ОБСЄ»[39].

Однак уже в липні 2014 р. у матеріалах Щоденного інформаційного бюлетеня Міністерства закордонних справ РФ «ДНР» і «ЛНР» ні в якій формі не згадуються.

На брифінгу міністр закордонних справ РФ С. В. Лавров зазначає, що «без щирого бажання врахувати і відобразити в домовленостях інтереси всіх громадян України і всіх її регіонів, включаючи Донецьку та Луганську області й у цілому Південний Схід держави, розраховувати на політичне врегулювання, яке було б стійким, не доводиться»[40]. Тобто фактично визнається територіальна цілісність України. Найменування «ДНР» і «ЛНР», як і інші форми позначень сепаратистських утворень, не використовуються. Відносно незаконних збройних формувань застосовується термін «повстанці»[41].

---

[37] Выступление и ответы на вопросы СМИ министра иностранных дел России С. В. Лаврова в ходе совместной пресс-конференции по итогам переговоров с министром иностранных дел Польши Р. Сикорским и министром иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайером, Санкт-Петербург, 10 июня [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 9–11 июня. — С. 9; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[38] «Основна увага буде приділена питанням врегулювання гострої внутрішньополітичної кризи на Україні, завданням припинення кровопролиття і реального запуску механізмів інклюзивного політдіалогу в цій країні» : комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи со встречей министров иностранных дел России, Германии и Польши 9 июня [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 9–11 июня. — С. 7; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[39] Комментарий Департамента информации и печати МИД России в связи с освобождением на Востоке Украины наблюдателей ОБСЕ 28 июня [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 26–30 июня. — С. 5–6; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[40] Брифинг министра иностранных дел России С. В. Лаврова для представителей иностранных и российских СМИ, Москва, 28 июля [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 28 июля. — С. 5–20; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[41] Брифинг министра иностранных дел России С. В. Лаврова для представителей иностранных и российских СМИ, Москва, 28 июля [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. —

Так, у відповіді міністра закордонних справ РФ С. В. Лаврова на питання російських ЗМІ з тематики «української кризи» йдеться про події в Донецькій і Луганській областях, ситуації на Південному Сході України. «ДНР» і «ЛНР» не згадуються взагалі, сепаратисти іменуються «ополченцями» і «повстанцями» та зазначається про переговори «між українськими сторонами»[42]. У Коментарі Департаменту інформації і друку МЗС РФ про початок роботи спостерігачів ОБСЄ на пунктах пропуску «Донецьк» і «Гуково» на російсько-українському кордоні зазначається, що «29 липня в Ростовську область прибули і розпочали роботу перші спостерігачі ОБСЄ на пунктах пропуску «Донецьк» і «Гуково» на кордоні з Україною»[43].

Офіційна позиція України щодо «ДНР» і «ЛНР» незмінна і ґрунтується на кваліфікації даних утворень як терористичних організацій[44].

2014. — 28 июля. — С. 5–20; Ежеднев. информ. бюл.Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[42] Ответ министра иностранных дел России С. В. Лаврова на вопрос российских СМИ по тематике украинского кризиса, Душанбе, 30 июля [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 30 июля. — С. 7–10; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[43] Комментарий Департамента информации и печати МИД России о начале работы наблюдателей ОБСЕ на пунктах пропуска «Донецк» и «Гуково» на российско-украинской границе, 30 июля [Електронний ресурс] // Информ. бюл. МИД РФ. — 2014. — 30 июля. — С. 17–18; Ежеднев. информ. бюл. Мин-ва иностр. дел РФ. — Режим доступу: http://www.mid.ru/bl.nsf/

[44] Коментар МЗС України щодо чергових провокацій з боку Росії на українсько-російському державному кордоні 22 липня 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1990-komentar-mzs-ukrajini-shodo-chergovih-provokacij-z-boku-rosiji-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-derzhavnomu-kordoni;

Коментар МЗС України щодо нелегальної передачі Російською Федерацією озброєнь терористичним угрупованням, що діють у Донецькій і Луганській областях, 18 червня 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1665-komentar-mzs-ukrajini-shhodo-nelegalynoji-peredachi-rosijsykoju-federacijeju-ozbrojeny-teroristichnim-ugrupovannyam-shho-dijuty-u-donecykij-i-lugansykij-oblastyah;

Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо підтримки Росією терористичної діяльності в Донецькій та Луганській областях 2 червня 2014 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1512-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-pidtrimki-rosijeju-teroristichnoji-dijalynostiv-donecykij-ta-lugansykij-oblastyah;

«Генеральною прокуратурою України за участь у діяльності терористичних організацій так званих «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки» вищеназваним особам оголошено про підозру у вчиненні кримінального правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 258–3 Кримінального кодексу України (створення терористичної організації)». Суд надав дозвіл на затримання самопроголошених керівників «ДНР» та «ЛНР» 23.06.2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=140393&fp=50

Підрозділ 3.4.

◆

Події на сході України: Російська Федерація як держава-агресор і держава-експортер тероризму

3.4.1. Правова оцінка фактів порушення режиму україно-російського кордону на сході України з території Російської Федерації

Протягом травня-червня 2014 р. здійснювалися регулярні порушення режиму україно-російського державного кордону внаслідок спроб збройних груп потрапити на територію України з території Російської Федерації для здійснення терористичної діяльності в Донецькій і Луганській областях і надання військової, матеріально-технічної, економічної та фінансової підтримки терористичним організаціям «Донецька Народна Республіка» та «Луганська Народна Республіка»[1], що становить загрозу життю і безпеці громадян України[2].

Так, 7 травня 2014 р., за підтримки контрольованих РФ озброєних бойовиків з українського боку кордону, на прикордонному пункті пропуску «Ізварине» відбувся несанкціонований прорив на територію України броньованого автомобіля «Тигр»[3], що стало фактичним початком подальших неприхованих масових порушень україно-російського державного кордону.

Через деякий період відвертого нехтування фактами порушень режиму окремими особами російська сторона в односторонньому порядку фактично відмовилася від належного контролю за діями значних озброєних груп порушників, колон техніки, контрабандного переміщення озброєння.

---

[1] Самопроголошені республіки у Донецькій та Луганській областях кваліфіковано як терористичні організації [Електронний ресурс] // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=138582

[2] Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо підтримки Росією терористичної діяльності в Донецькій та Луганській областях 2 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1512-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-pidtrimki-rosijeju-teroristichnoji-dijalynostiv-donecykij-ta-lugansykij-oblastyah

[3] Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо російських провокацій на українсько-російському кордоні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1276-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-rosijsykih-provokacij-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-kordoni

Задорожній Олександр Вікторович — завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н., професор;

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

Плешко Едуард Анатолійович — начальник відділу прокуратури Південного регіону України з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, старший радник юстиції, к.ю.н.

Зокрема, 21 травня 2014 р. у Краснодонському районі Луганської області українські прикордонники запобігли спробі, за повною бездіяльністі Прикордонної служби Федеральної служби безпеки РФ, прорвати державний кордон України кільком групам озброєних бойовиків, які перевозили зброю та боєприпаси з території РФ.

24 травня 2014 р. близько четвертої години ранку військовослужбовці Державної Прикордонної служби України в районі пункту пропуску «Дібрівка» Донецької області зафіксували черговий несанкціонований перетин кордону з боку Російської Федерації п'ятьма вантажними та двома легковими автомобілями, в яких перебували озброєні люди. Є всі підстави стверджувати, що, як і попередні порушення кордону з боку Росії, ця провокація відбувалася за безпосереднього сприяння і потурання російських прикордонників[4].

27 травня 2014 р. українські прикордонники помітили колону з кількох вантажівок, легковиків і мікроавтобусів, яка рухалася з боку РФ у бік державного кордону України. О 3.40 27 травня 2014 р. колона перетнула державний кордон, де її вогнем зустрів прикордонний наряд. Порушники, залишивши групу прикриття, частково прорвалися в Україну в напрямку Антрацита. У результаті бойових дій прикордонники пошкодили і захопили один мікроавтобус і два легкових автомобілі, один бойовик тяжко поранений. Затримані автомобілі виявилися заповнені автоматами Калашникова, РПГ та вибухівкою[5].

У ніч на 30 травня 2014 р. прикордонний наряд Державної прикордонної служби України в напрямку Н. Надія (Російська Федерація) — Дубровка (Україна) затримав п'ять озброєних осіб під час спроби незаконного перетину державного кордону з території Російської Федерації, що перевозили на двох автомобілях марки «Газель» 27 автоматів АК, 2 пістолети, 4 кулемети, 5 гранатометів типу «Муха», 5 снайперських гвинтівок, 197 ручних гранат, 74 ящики з боєприпасами калібру 7,62 мм і 12,6 мм, 2 зенітних каліброваних прицілі[6].

---

[4] Заява МЗС України щодо чергової провокації російської сторони на українсько-російському кордоні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1416-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-chergovoji-provokaciji-rosijsykoji-storoni-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-kordoni

[5] При нарушении государственной границы в Луганской области произошёл бой, одного из боевиков тяжело ранено [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ru/about/news/news_4171.htm

[6] Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергового факту грубого порушення режиму українсько-російського державного кордону з території РФ від 30 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1502-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-shhodo-chergovogo-faktu-grubogo-porushennya-rezhimu-ukrajinsyko-rosijsykogo-derzhavnogo-kordonu-z-teritoriji-rf

5 червня 2014 р. частина терористів, що атакували пункт пропуску «Маринівка» з нейтральної смуги з боку РФ, після атак авіації та силового посилення прикордонників утекла на територію РФ[7].

6 червня 2014 р. після відбиття атаки терористів на пункт пропуску «Маринівка» (Донецька область) на місці бойових дій було знайдено ящик від виробів «9М39» (ПЗРК «Ігла»). Пакувальний листок, що знаходився в ящику, свідчить, що зазначені ПЗРК зберігалися з 2001 р. у військовій частині протиповітряної оборони ЗС РФ № 33859 (м. Єйськ Краснодарського краю). Остання відмітка про перевірку їх наявності в місці зберігання на складі в/ч № 33859 датована 12 квітня 2014 р.[8]

12 червня 2014 р. зафіксовано факти незаконного переміщення танків та іншої військової техніки з території РФ через українсько-російський державний кордон у напрямку населеного пункту Сніжне Донецької області. Компетентними органами також зафіксовано потрапляння на територію України бойових машин БМ-21 «Град» зі складу Збройних Сил РФ.

З метою логістичного забезпечення незаконних озброєних формувань на території України використовуються спроби переправлення гуманітарних вантажів невідомого вмісту всупереч офіційній відмові України на їх прийом[9].

Відомі й інші грубі порушення зобов'язань РФ відносно збереження територіальної цілісності України і дотримання режиму україно-російського державного кордону, передовсім порушення повітряного простору України військовими літаками РФ.

7 травня 2014 р. російський вертоліт Мі-8 порушив повітряний простір України в Сумській області[10]. Мі-8 влетів углиб української території до 2500 метрів, де він продовжив рух по території України до 2000 метрів, після чого вилетів назад на територію РФ[11].

28 травня 2014 р. у зоні проведення антитерористичної операції Службою безпеки України у взаємодії з Міністерством оборони України припинено не-

---

[7] Часть террористов от пункта пропуска «Мариновка» убежала в сторону России [Електронний ресурс]. — Режим доступу: dpsu.gov.ua/ru/about/news/news_4254.htm

[8] Коментар МЗС України щодо нелегальної передачі Російською Федерацією озброєнь терористичним угрупованням, що діють у Донецькій і Луганській областях [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1665-komentar-mzs-ukrajini-shhodo-nelegalynoji-peredachi-rosijsykoju-federacijeju-ozbrojeny-teroristichnim-ugrupovannyam-shho-dijuty-u-donecykij-i-lugansykij-oblastyah

[9] СНБО: Террористы используют «Град» против мирного населения [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.utro.ua/ru/politika/snbo_terroristy_ispolzuyut_grad_protiv_mirnogo_naseleniya1403005817; Терористи у Сніжному мають танки, імовірно — російські [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/12/7028805/

[10] Заява МЗС щодо чергових провокацій російської сторони на кордоні з Україною [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1396-zajava-mzs-shhodo-chergovih-provokacij-rosijsykoji-storoni-na-kordoni-z-ukrajinoju

[11] Российский вертолет МИ-8 нарушил воздушное пространство Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ru/about/news/news_4133.htm

санкціонований політ безпілотного літального апарату (БПЛА) «Орлан-10» російського виробництва з парашутною системою приземлення[12].

Окрім того, 13 червня 2014 р. шість вертольотів Збройних Сил РФ здійснили посадку на території України в районі населених пунктів Дякове та Бобрикове з метою переміщення з району проведення антитерористичної операції групи бойовиків на територію РФ. Також 13 червня 2014 р. відбулося незаконне вторгнення в повітряний простір України чотирьох вертольотів Збройних Сил РФ: двох вертольотів Мі-35 — на глибину до чотирьох кілометрів на ділянці між населеними пунктами Червоний Жовтень та Маринівка, а також двох вертольотів Мі-35 — до трьох кілометрів у районі пункту пропуску «Маринівка» на українсько-російському державному кордоні[13].

З липня 2014 р. три бойові вертольоти МІ-8 та МІ-24 із розпізнавальними знаками російських Збройних Сил кілька разів незаконно залітали в повітряний простір України, зокрема в районі пункту пропуску «Олександрівка», а згодом у районі населеного пункту Благовіщенка Луганської області на глибину п'ять кілометрів. Того самого дня два вертольоти російських Збройних Сил здійснили демонстративний політ над пунктом пропуску «Довжанський» у Луганській області та вторглися в повітряний простір України на глибину до семи кілометрів[14].

9 липня 2014 р. шість вертольотів МІ-8, МІ-17 та МІ-24 Збройних Сил Росії незаконно перетнули державний кордон України в районі населених пунктів Станично-Луганське та Іллівка Луганської області. 10 липня 2014 р. вертоліт Збройних Сил Росії КА-52 на висоті 300 м здійснив проліт над територією України в районі населеного пункту Благовіщенка Луганської області, порушивши повітряний простір України на глибину в 200 метрів[15].

У ніч на 12 липня 2014 р. з району населеного пункту Куйбишево (Ростовська область, Російська Федерація) відбувся мінометний обстріл пункту пропуску «Маринівка». Крім того, протягом дня були зафіксовані декілька випад-

---

[12] Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергового факту грубого порушення режиму українсько-російського державного кордону з території РФ від 30 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1502-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-shhodo-chergovogo-faktu-grubogo-porushennya-rezhimu-ukrajinsyko-rosijsykogo-derzhavnogo-kordonu-z-teritoriji-rf

[13] Брифінг в МЗС [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/briefing/1231-brifing-v-mzs

[14] Щодо порушень російською стороною повітряного простору України від 4 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1817-shhodo-porusheny-rosijsykoju-storonoju-povitryanogo-prostoru-ukrajini

[15] Заява МЗС України у зв'язку з порушеннями Росією державного кордону України від 11 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1876-zajava-mzs-ukrajini-u-zvjazku-z-porushennyami-rosijeju-derzhavnogo-kordonu-ukrajini

ків порушення повітряного простору України безпілотними літальними апаратами, які залітали з боку Росії[16].

Українська сторона неодноразово інформувала російську сторону про численні факти порушення режиму україно-російського державного кордону, а також повітряного простору України з боку Російської Федерації[17].

На обов'язок РФ забезпечити охорону та дотримання режиму україно-російського державного кордону звертає увагу міжнародна спільнота. Канцлер Німеччини Ангела Меркель і президент Франції Франсуа Олланд наполягають, що Росія повинна контролювати свій кордон з Україною, щоб перекрити постачання зброї і переміщення бойовиків, а президент Європейської комісії Жозе Мануел Баррозу в телефонній розмові закликав Володимира Путіна зупинити потік зброї і бойовиків в Україну[18]. У п. 6 Висновків Ради Європейського Союзу по Україні (Засідання Ради ЄС із закордонних справ, Люксембург, 23 червня 2014 р.) «ЄС закликає Російську Федерацію... вжити ефективних заходів, щоб зупинити потік нелегальних бойовиків, зброї та обладнання через кордон України».

Порушення україно-російського державного кордону з боку РФ Збройними Силами РФ, збройними групами терористів, допомога та укриття терористів порушують зобов'язання РФ щодо дотримання основних принципів міжнародного права, дружніх відносин з Україною, невтручання у внутрішні справи України, забезпечення охорони та безпеки україно-російського державного кордону, а також зобов'язання російської сторони згідно з Женевськими домовленостями від 17 квітня 2014 р. та Спільною декларацією міністрів закордонних справ України, Німеччини, Росії та Франції від 2 липня 2014 р.

Порушення режиму україно-російського державного кордону стало можливим у зв'язку з бездіяльністю державних органів Російської Федерації, зокрема Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації.

Зазначені факти породжують необхідність **правової оцінки фактів порушення режиму україно-російського кордону на Сході України з території Російської Федерації, зокрема**:

1. Порушень РФ міжнародних зобов'язань за загальним міжнародним правом, що пов'язані з порушенням режиму україно-російського державного кордону з території Російської Федерації.

---

[16] Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергових провокацій з боку Росії на українсько-російському кордоні від 12 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1881-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-ukrajini-shhodo-chergovih-provokacij-z-boku-rosiji-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-kordoni

[17] Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергового факту грубого порушення режиму українсько-російського державного кордону з території РФ від 30 травня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1502-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-shhodo-chergovogo-faktu-grubogo-porushennya-rezhimu-ukrajinsyko-rosijsykogo-derzhavnogo-kordonu-z-teritoriji-rf

[18] Меркель и Олланд требуют от Путина контролировать границу с Украиной. 15.06.14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbnews.com.ua/ru/news/124255/

2. Порушень РФ зобов'язань за двосторонніми договорами між Україною і РФ, пов'язаних із порушенням режиму україно-російського державного кордону з території Російської Федерації.

3. Протиправної бездіяльності державних органів РФ, зокрема Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації, що призводить до порушень україно-російського державного кордону в результаті спроб збройних банд терористів потрапити на територію України.

1. Порушення РФ міжнародних зобов'язань за загальним міжнародним правом, що пов'язані з порушенням режиму україно-російського державного кордону з території Російської Федерації

Дії РФ можна кваліфікувати як агресію відповідно до пункту «g» статті 3 «Визначення агресії», прийнятої резолюцією ГА ООН 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 р.: «Будь-яка з наступних дій, незалежно від оголошення війни, з урахуванням і відповідно до положень статті 2, буде кваліфікуватися як акт агресії... засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, іррегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави, що носять настільки серйозний характер, що це рівнозначно переліченим вище актам, або її значну участь у них».

Організація банд та іррегулярних формувань для вторгнення на територію іншої держави може розглядатися як порушення принципу територіальної цілісності[19].

Дії РФ з точки зору міжнародного права можуть кваліфікуватися як порушення принаймні двох обов'язкових для неї конвенцій у сфері боротьби з тероризмом: Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 р., Міжнародної конвенції про боротьбу із захопленням заручників 1979 р., а також Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму 2005 р. Такі дії РФ також суперечать проголошеному Генеральною Асамблеєю ООН у її деклараціях від 24 жовтня 1970 р. 2625 (XXV) і від 9 грудня 1994 р. (49/60) та підтвердженому Радою Безпеки ООН у її резолюції 1189 (1998) від 13 серпня 1998 р. принципу, згідно з яким кожна держава-член ООН зобов'язана утримуватися від організації, підбурювання, надання допомоги або участі в терористичних актах в іншій державі або від потурання організаційній діяльності в межах своєї території, спрямованій на вчинення таких актів.

Направлення на територію України з території РФ добре підготовлених і озброєних російських найманців може бути кваліфіковано як експорт тероризму на територію України. У сукупності з показовим проведенням маневрів Збройних Сил РФ поблизу україно-російського державного кордону, періодичним порушенням повітряного простору України російськими літаками,

---

[19] Действующее международное право : в 3 т. / сост. Ю. И. Колосов, Э. С. Кривчикова. — М. : Изд-во МНИМП, 1996. — Т. 1. — С. 67–68.

мінуванням території України протипіхотними та протитанковими мінами вздовж лінії перебування окупаційних російських військ в Автономній Республіці Крим вони становлять свідоме і грубе порушення принципів заборони застосування сили або загрози силою, невтручання у внутрішні справи та поваги до територіального суверенітету, встановлених Статутом ООН[20].

При встановленні об'єктивної сторони порушення принципу територіальної цілісності держав необхідно враховувати його важливий теоретичний фактор змісту, який включає в себе два елементи — цілісність території та її недоторканність. А в загальному вигляді дія цього принципу забезпечується принципами непорушності й недоторканності кордонів. Відповідно до Декларації про принципи міжнародного права від 24 жовтня 1970 р. як порушення даного принципу розглядаються агресія, застосування сили і загроза її застосування з метою порушення існуючих державних кордонів, а також для вирішення територіальних суперечок; організація, заохочення організації **іррегулярних сил чи збройних банд для вторгнення на територію іншої держави**; військова окупація території держави. Аналогічні положення включені в Декларацію СНД про незастосування сили або загрози силою у взаємовідносинах між державами-учасницями СНД від 20 березня 1992 р.

Європарламент розглядає російські акти агресії як грубе порушення міжнародного права і своїх міжнародних зобов'язань, що випливають із Статуту ООН, Гельсінського заключного акта, Статуту Ради Європи та Будапештського меморандуму від 1994 р. «Про гарантії безпеки», а також двосторонніх зобов'язань, що випливають з двостороннього договору про дружбу, співробітництво і партнерство від 1997 р.[21]

Також РФ порушила міжнародні зобов'язання щодо контролю за зберіганням та передачами ПЗРК в рамках Вассенаарської домовленості — «Елементів експортного контролю за переносними зенітно-ракетними комплексами»[22].

---

[20] Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо підтримки Росією терористичної діяльності в Донецькій та Луганській областях [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1512-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-pidtrimki-rosijeju-teroristichnoji-dijalynostiv-donecykij-ta-luganskykij-oblastyah

[21] Европарламент поддержал руководство Украины в его действиях по защите страны [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zn.ua/POLITICS/evroparlament-podderzhal-rukovodstvo-ukrainy-v-ego-deystviyah-po-zaschite-strany-143473_.html

[22] Коментар МЗС України щодо нелегальної передачі Російською Федерацією озброєнь терористичним угрупованням, що діють у Донецькій і Луганській областях, від 18 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1665-komentar-mzs-ukrajini-shhodo-nelegalynoji-peredachi-rosijskoju-federacijeju-ozbrojeny-teroristichnim-ugrupovannyam-shho-dijuty-u-donecykij-i-lugansykij-oblastyah

2. Порушення РФ зобов'язань за двосторонніми договорами між Україною і РФ, пов'язаних із порушенням режиму україно-російського державного кордону з території Російської Федерації

Між Україною і Російською Федерацією діє значна кількість двосторонніх договорів, що регулюють як загальні питання двосторонніх відносин[23], так і боротьбу з тероризмом[24] і прикордонне співробітництво[25] та інші питання. Дані договори містять обов'язок РФ не допускати порушення режиму україно-російського державного кордону та припиняти спроби незаконного потрапляння на територію України з території Російської Федерації будь-яких осіб (у першу чергу ст. 6 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р., п.п. 6, 7 Протоколу між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Федеральною службою безпеки Російської Федерації про порядок обміну інформацією про обстановку на державному кордоні України та Російської Федерації від 26 вересня 2008 р.[26]).

РФ грубо порушує зобов'язання за двосторонніми договорами між Україною і РФ, пов'язані з режимом україно-російського державного кордону, у результаті **сприяння спробам** збройних груп терористів потрапити на територію України з території Російської Федерації, контрабандних поставок із території Російської Федерації озброєння і боєприпасів терористичним організаціям, що діють на території України, та порушення повітряного простору військовими літаками з території України, а саме:

російська сторона порушує двосторонні зобов'язання щодо дружніх співвідносин з Україною щодо:

– поваги територіальної цілісності й непорушності існуючих кордонів відповідно ст. 2 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.;

---

[23] Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.

[24] Меморандум між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співпрацю у боротьбі з тероризмом від 12 липня 2012 р.

[25] Угода між Україною і Російською Федерацією про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань від 3 серпня 1994 р.; Протокол про порядок обміну інформацією про обстановку на державних кордонах України і Російської Федерації від 27 серпня 1994 р.; Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Федеральною службою безпеки Російської Федерації про співробітництво в оперативно-розшуковій діяльності з прикордонних питань від 18 квітня 2007 р.; Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Федеральною службою безпеки Російської Федерації про діяльність Прикордонних представників від 26 вересня 2008 р.; Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Федеральною службою безпеки Російської Федерації про порядок обміну інформацією про обстановку на державному кордоні України та Російської Федерації від 26 вересня 2008 р.

[26] [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/643_347

- розбудови відносин одна з однією на основі принципів взаємної поваги суверенної рівності, територіальної цілісності, непорушності кордонів, мирного врегулювання спорів, незастосування сили або загрози силою, включаючи економічні та інші способи тиску, права народів вільно розпоряджатися своєю долею, невтручання у внутрішні справи, додержання прав людини та основних свобод, співробітництва між державами, сумлінного виконання взятих міжнародних зобов'язань, а також інших загальновизнаних норм міжнародного права ст. 3 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.;
- докладання зусиль до того, щоб урегулювання всіх спірних проблем здійснювалося виключно мирними засобами, та співробітництво у відверненні та врегулюванні конфліктів і ситуацій, які зачіпають їхні інтереси, відповідно ст. 4 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.;
- утримання від участі або підтримання будь-яких дій, спрямованих проти іншої Високої Договірної Сторони... Жодна із Сторін не допустить також, щоб її територія була використана на шкоду безпеці іншої Сторони відповідно ст. 6 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.;
- співробітництва в боротьбі зі злочинністю, передусім з організованою, тероризмом у всіх його формах і проявах, у тому числі злочинними вчинками, спрямованими проти безпеки морського судноплавства, цивільної авіації та інших видів транспорту, незаконним обігом радіоактивних матеріалів, зброї, наркотичних засобів і психотропних речовин, контрабандою, включаючи незаконне переміщення через кордон предметів, що становлять культурну, історичну і художню цінність відповідно ст. 33 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.;

російська сторона порушує двосторонні зобов'язання в боротьбі з тероризмом щодо:

- співпраці в боротьбі з тероризмом, які встановлені в Меморандумі між Кабінетом Міністрів України та Урядом Російської Федерації про співпрацю в боротьбі з тероризмом від 12 липня 2012 р., а саме у ст. 1;
- здійснення узгоджених заходів на державних кордонах для припинення тероризму, незаконного переміщення зброї та інших предметів контрабанди, незаконного в'їзду на території сторін і виїзду за їх межі відповідно до положень ст. 8 Угоди між Україною та РФ про співробітництво і взаємодію з прикордонних питань від 1994 р.[27];

[27] 5 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України прийняв рішення про тимчасове припинення руху через декілька пунктів пропуску: у Донецькій області — «Маринівка — Куйбишево»;

російська сторона порушує двосторонні зобов'язання у сфері прикордонного співробітництва щодо:

- співробітництва в оперативно-розшуковій діяльності з прикордонних питань, що встановлені Протоколом між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Федеральною службою безпеки Російської Федерації про співробітництво в оперативно-розшуковій діяльності з прикордонних питань від 18 квітня 2007 р., а саме у ст.ст. 4, 6;
- сприяння діяльності Прикордонних представників, що встановлені Протоколом між Адміністрацією Державної прикордонної служби України та Федеральною службою безпеки Російської Федерації про діяльність Прикордонних представників від 26 вересня 2008 р., а саме у ст.ст. 4, 8, 10;
- обміну інформацією про обстановку на державному кордоні України та Російської Федерації, що встановлені Протоколом між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і Федеральною службою безпеки Російської Федерації про порядок обміну інформацією про обстановку на державному кордоні України та Російської Федерації від 26 вересня 2008 р., а саме у ст.ст. 1, 6, 7[28].

Принципові положення для врегулювання потенційних відносин відповідальності за порушення державного кордону містяться в Договорі про співробітництво в охороні кордонів держав-учасниць СНД із державами, що не входять у Співдружність, від 26 травня 1995 р., учасницями якого є і Україна і РФ[29].

у Луганській області — «Новошахтинськ — Должанський», «Червонопартизанськ — Гуково», «Червона Могила — Гуково», «Новоборовці — Олексієво-Тузлівка», «Краснодарський — Донецьк», «Краснодарський — Нижній Швирьов», «Сєвєрний — Донецьк», про що, відповідно до двосторонніх угод, було повідомлено російську сторону. Проте прикордонна служба ФСБ РФ не чинить жодних перешкод для злочинців, пропускаючи через кордон в напрямку України зброю та бойовиків. Див.: Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо порушення державного кордону з території Російської Федерації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1597-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-porushennya-derzhavnogo-kordonu-z-teritoriji-rosijsykoji-federaciji

[28] Якщо у Федеральній службі безпеки Російської Федерації є інформація, що дозволяє не допустити порушення режиму російсько-українського державного кордону в результаті спроб озброєних осіб потрапити на територію України з території Російської Федерації на кордоні, а вони її не надають, то може бути підстава розглядати їхні дії як порушення даного Договору.

[29] Договір про співробітництво в охороні кордонів держав-учасниць СНД із державами, що не входять у Співдружність, 1995 р.

3. Правова оцінка протиправної бездіяльності державних органів РФ, зокрема Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації, що призводить до порушень україно-російського державного кордону в результаті спроб збройних груп потрапити на територію України

Звичаєвою нормою міжнародного права є норма, що передбачає відповідальність держави за дію її громадян. Підтвердження цього, між іншим, можна знайти в багатьох судових рішеннях різного рівня[30]. Таким чином, навіть не встановлюючи прямого зв'язку між потрапилими в Україну терористами з території РФ і РФ, можливо говорити про відповідальність останньої за дію цих фізичних осіб на території України. Переконливості цьому аргументу надає національне російське законодавство, що стосується режиму кордону. Довільний перетин кордону, особливо з вантажами, підлягає спеціальним правилам ввезення, неприпустимий і за російським законодавством і має припинятися. Динаміка збільшення таких перетинів на певній ділянці може свідчити про несумлінне ставлення до охорони кордону і до сприяння терористам, які потрапляють на територію України.

Обов'язок співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації забезпечити охорону україно-російського кордону та забезпечити боротьбу з тероризмом ґрунтується як на міжнародних зобов'язаннях РФ (на загальному міжнародному праві, багатосторонніх спеціальних договорах, у яких бере участь РФ, двосторонніх договорах між Україною і Російською Федерацією), так і на законодавстві РФ, передовсім Положенні про Федеральну службу безпеки Російської Федерації, затвердженому Указом Президента РФ, — «Питання Федеральної служби безпеки Російської Федерації» від 11 серпня 2003 р. № 960 (із змінами від 7 березня 2014 р.) та Федеральному Законі «Про боротьбу з тероризмом» від 25 липня 1998 р. № 130-ФЗ[31].

Бездіяльність співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації можна також розглядати в контексті загальної

---

[30] Arbitral Tribunal, British Claims in the Spanish Zone of Morocco case, Arbitral Award, 1 May 1925, reprinted in Reports of International Arbitral Awards, Vol. II, United Nations, New York, 1949, Section III(II), pp. 642–646, §§ 3–6.

ICJ, Nicaragua case (Merits) (§ 61).

Inter-American CourtofHumanRights, Vel?squezRodr?guezcase (citedinVol. II, Ch. 42, § 69); AfricanCommissiononHumanandPeoples'Rights, CivilLibertiesOrganisation v. Chad (§ 67); ICTY, Tadiccase, JudgementonAppeal (§ 63); Blaikiccase, Judgement (§ 64), Aleksovskicase, JudgementonAppeal (§ 65); Delalićcase, JudgementonAppeal (§ 66).

United Kingdom, Military Court at Essen, The Essen Lynching case, Judgement, 21–22 December 1945, WCR, Vol.I, 1946, p. 88; Israel, District Court of Jerusalem, Eichmann case (§ 26); Germany, Federal Supreme Court, Reparation Payments case (§ 24); Germany, Federal Supreme Court, Distomo case (§ 25); Netherlands, District Court of The Hague, J. T. case (§ 28).

[31] О борьбе с терроризмом [Електронний ресурс] : Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ. — Режим доступу: http://www.scrf.gov.ru/documents/17/30.html

підтримки РФ терористичної діяльності в Україні як один з епізодів масштабнішого міжнародно-протиправного діяння. Більш того, якщо буде доведено, що бездіяльність була не особистою ініціативою особового складу Прикордонної служби, а мало місце виконання певних інструкцій та наказів, то вона сама по собі може служити доказом міжнародних порушень РФ відносно України, наприклад агресії (пункт «g» ст. 3 «Визначення агресії», прийнятої резолюцією ГА ООН 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 р.).

У будь-якому разі за міжнародним правом дії співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації приписуються (are attributed) Російській Федерації в цілому як поведінка державних органів (ст. 4 Статей про відповідальність держав за міжнародні протиправні дії).

Також можлива кваліфікація за Кримінальним кодексом України злочинної бездіяльності співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації.

Згідно з численними фактами протягом травня-липня 2014 р. мало місце незаконне проникнення, у тому числі й застосування зброї, з території РФ на територію України збройних груп, які перевозили зброю та боєприпаси, за підтримки Збройних Сил РФ та співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації[32]. Дані особи направлялися в Донецьку і Луганську області для участі в терористичних актах, які кваліфікуються за ст. 258 КК України[33].

---

[32] «Озброєні найманці за матеріальну винагороду у військовому спорядженні безперешкодно пропускаються службовими особами Прикордонної служби ФСБ Росії в Україну, де беруть активну участь у терористичній діяльності». Розпочато досудове розслідування за фактом вербування та підготовки найманців для участі в терористичній діяльності в Україні [Електронний ресурс] // Прес-служба Генеральної прокуратури України. — Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=139322&fp=120

[33] Стаття 258. «Терористичний акт».

1. Терористичний акт, тобто застосування зброї, вчинення вибуху, підпалу чи інших дій, які створювали небезпеку для життя чи здоров'я людини або заподіяння значної майнової шкоди чи настання інших тяжких наслідків, якщо такі дії були вчинені з метою порушення громадської безпеки, залякування населення, провокації воєнного конфлікту, міжнародного ускладнення, або з метою впливу на прийняття рішень чи вчинення або невчинення дій органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, службовими особами цих органів, об'єднаннями громадян, юридичними особами, або привернення уваги громадськості до певних політичних, релігійних чи інших поглядів винного (терориста), а також погроза вчинення зазначених дій з тією самою метою — караються позбавленням волі на строк від п'яти до десяти років.
2. Ті самі дії, вчинені повторно або за попередньою змовою групою осіб, або якщо вони призвели до заподіяння значної майнової шкоди чи інших тяжких наслідків, — караються позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років.
3. Дії, передбачені частинами першою або другою цієї статті, що призвели до загибелі людини, — караються позбавленням волі на строк від десяти до п'ятнадцяти років або довічним позбавленням волі.

Дані діяння стали можливими в результаті злочинної бездіяльності співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації, які, незважаючи на неодноразові ноти Міністерства закордонних справ України[34], не вживали заходів для перешкоджання проникненню зазначених збройних груп терористів на територію України.

Співробітники Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації, не здійснюючи обов'язків з дотримання режиму кордону, сприяють незаконному проникненню збройних груп терористів і переміщенню зброї на територію України, що здійснюють діяння, передбачені ст. 258 КК України.

Бездіяльність співробітників Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації можна кваліфікувати як співучасть у формі пособництва[35] у вчиненні злочину, передбаченого ст. 258 КК України. Злочин, передбачений ст. 258 КК України, відповідно ст. 12 КК України належить до тяжких (ч.ч. 1, 2 ст. 258 КК України) і особливо тяжких злочинів (ч. 3 ст. 258 КК України).

Згідно з ч. 1 ст. 8 КК України іноземці або особи без громадянства, що не проживають постійно в Україні, які вчинили злочини за її межами, підлягають в Україні відповідальності за КК України у випадках, передбачених міжнародними договорами, або якщо вони вчинили передбачені КК України тяжкі або особливо тяжкі злочини проти прав і свобод громадян України або інтересів України.

Таким чином, співробітники Прикордонної служби Федеральної служби безпеки Російської Федерації, які винні у пособництві особам, що займаються терористичною діяльністю в Україні, підлягають кримінальній відповідаль-

---

[34] «Прикордонна служба ФСБ та інші відповідальні органи Російської Федерації продовжують сприяти незаконному переміщенню озброєних організованих формувань та бойовиків на територію України». Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо порушення державного кордону з території Російської Федерації від 11 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1597-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-porushennya-derzhavnogo-kordonu-z-teritoriji-rosijsykoji-federaciji

«Незважаючи на неодноразові звернення від української сторони, прикордонна служба ФСБ Російської Федерації не вживає жодних кроків, щоб запобігти численним порушенням державного кордону України озброєними особами та воєнною технікою з території Росії». Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергових провокацій з боку Росії на українсько-російському кордоні від 12 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1881-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-ukrajini-shhodo-chergovih-provokacij-z-boku-rosiji-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-kordoni

[35] Пункт 5 ст. 27 КК України:

«Пособником є особа, яка порадами, вказівками, наданням засобів чи знарядь або ***усуненням перешкод*** сприяла вчиненню злочину іншими співучасниками, а також особа, яка заздалегідь обіцяла переховати злочинця, знаряддя чи засоби вчинення злочину, сліди злочину чи предмети, здобуті злочинним шляхом, придбати чи збути такі предмети, або іншим чином сприяти приховуванню злочину».

ності відповідно до ст. 258 КК України. Так, Служба безпеки України відкрила кримінальне провадження стосовно керівника Прикордонної служби ФСБ Російської Федерації В. Кулішова, якому інкримінують підтримку і фінансування терористів на сході України [36].

[36] СБУ открыла уголовное производство в отношении руководителя Пограничной службы ФСБ России [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unian.net/politics/936064-sbu-otkryila-ugolovnoe-proizvodstvo-v-otnoshenii-rukovoditelya-pogranichnoy-slujbyi-fsb-rossii.html

3.4.2. Міжнародно-правові оцінки фінансування, підтримки сепаратистів, засилання іноземних найманців на територію східних областей України з боку Російської Федерації. Перспективи визначення Росії як держави — експортера тероризму

Ми бачимо, що Росія веде проти України якийсь новий, інший тип війни.

Андерс Фог Расмуссен[1]

A non-linear war is how states are likely to fight each other in future — if they do not already

Натан Дубовицький[2]

Продовжуючи думку Расмуссена та Дубовицького, не такий уже й новий тип війни. Безумовно, на території східних областей України спостерігається значна кількість найманців — громадян Росії. Існує чимало свідчень, здебільшого сумних, що підтверджують участь у збройному конфлікті уродженців Грозного, Москви та інших російських регіонів[3]. Крім цього, як стверджується, російські прикордонники не перешкоджали, а почасти й сприяли переміщенням на територію України з боку Росії вантажівок з озброєними людьми, зброєю, військової техніки. До рук українських військовослужбовців неодноразово потрапляли зразки зброї та техніки, що виробляється чи перебуває на озброєнні тільки в Російській Федерації[4]. Російські ЗМІ, висвітлюючи події на сході України, всіляко симпатизують тим, хто протистоїть силам української антитеро-

---

[1] За заявою Генсека НАТО Андерса Фог Расмуссена. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/25/7030059/.

[2] The Economist, War By Any Other Name, July 5th — 11th 2014.

[3] Наприклад, Нацгвардія виявила ще один доказ присутності російських найманців. — Режим доступу:
http://zaxid.net/news/showNews.do?natsgvardiya_viyavila_shhe_odin_dokaz_prisutnosti_rosiyskih_naymantsiv&objectId=1313739.
Le monde. У Донецьку чеченці борються на боці проросійських сил. — Режим доступу: http://www.newsru.ua/press/10jun2014/chechen.html.
Сепаратисти та російські ЗМІ брешуть про «польських найманців» в Україні. — МЗС Польщі. — Режим доступу:
http://ipress.ua/news/separatysty_ta_rosiyski_zmi_breshut_pro_polskyh_naymantsiv_v_ukraini__mzs_polshchi_68892.html.

[4] Наприклад, http://podrobnosti.ua/accidents/2014/07/01/982848.html.

Власюк Владислав Вікторович — аспірант, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

ристичної операції (далі — АТО). Нарешті, є свідчення фінансування «збройних сил» самопроголошених республік: Донецької народної та Луганської народної (далі — відповідно ДНР і ЛНР)[5].

Водночас збройний конфлікт на території східних областей України залишається внутрішнім, бо немає прямого та визнаного втручання з боку інших держав.

Важливо підкреслити, що ДНР та ЛНР визнані Україною терористичними організаціями[6]. Така кваліфікація зроблена на підставі проведених Генеральною прокуратурою України слідчих дій відповідно до законодавства України[7], що відповідає стандартам, зокрема, міжнародного права. Тут слід зазначити, що, попри нестачу конвенційного визначення поняття «тероризм», більшість держав погоджуються зі внесенням до нього елементів залякування органів влади чи вчинення тиску на них, завдання шкоди майну небезпечним для людей способом, напади на представників органів влади тощо[8]. Окремо пропоную звернути увагу на визначення/означення міжнародного тероризму в законодавстві США, що охоплює такі елементи, як вбивства та викрадення людей[9]. Нарешті наведу зважене та нейтральне, як на мою думку, визначення тероризму в Оксфордському словнику: «Неофіційне та неавторизоване застосування насильства та залякування з метою досягнення політичних цілей»[10].

---

[5] Луганські терористи подякували російським комуністам за підтримку. — Режим доступу: http://espreso.tv/news/2014/06/25/luhanski_terorysty_podyakuvaly_rosiyskym_komunistam_za_pidtrymku.

[6] ГПУ визнала терористичними організаціями самопроголошені ДНР та ЛНР. — Режим доступу: http://www.unian.ua/politics/918854-gpu-viznala-teroristichnimi-organizatsiyami-samoprogolosheni-dnr-ta-lnr.html.

[7] Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» дається таке визначення поняттю тероризм — суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей.

[8] Як приклад, витяг з Закону Російської Федерації «О борьбе с терроризмом»: Насилие или угроза его применения в отношении физических лиц или организаций, а также уничтожение (повреждение) или угроза уничтожения (повреждения) имущества и других материальных объектов, создающие опасность гибели людей, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных общественно опасных последствий, осуществляемые в целях нарушения общественной безопасности, устрашения населения, или оказания воздействия на принятие органами власти решений, выгодных террористам, или удовлетворения их неправомерных имущественных и (или) иных интересов; посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность; нападение на представителя иностранного государства или сотрудника международной организации, пользующихся международной защитой, а равно на служебные помещения либо транспортные средства лиц, пользующихся международной защитой, если это деяние совершено в целях провокации войны или осложнения международных отношений.

[9] Режим доступу: http://www.fbi.gov/about-us/investigate/terrorism/terrorism-definition.

[10] Мовою оригіналу: «The unofficial or unauthorized use of violence and intimidation in the pursuit of political aims». Доступно за посиланням http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/

Декілька прикладів з доктрини. Так, В.Ємельянов називає тероризмом «Публічно вчинені загальнонебезпечні діяння або погрози, спрямовані на залякування населення або його частини, з метою прямого або непрямого впливу на ухвалення будь-якого рішення або відмови від нього в інтересах терористів»[11]. О. Дамасін прямо вказує на елемент захоплення політичної влади: «Сукупність злочинів, скоєних з використанням насильства окремими особами чи групами осіб і спрямованих на розширення впливу певних сил у суспільстві, ліквідацію або підпорядкування політичних опонентів, захоплення і встановлення своєї політичної влади»[12]. В. Сидоров додає елемент «дії за дорученням іншої влади»[13]. Антоніо Кассезе вказує на три елементи тероризму: наявність складу злочину за національним правом, страх через насильницькі дії проти суспільства, влади, спільноти людей та політична або ідеологічна вмотивованість таких дій[14].

Взагалі, свого часу американські науковці нарахували понад 100 визначень поняття «тероризм» і справедливо підкреслили, що не в останню чергу через брак спільної лексики не вдається розробити ефективну програму боротьби з цим явищем[15].

Отже, логічним є висновок, що дії так званих «повстанців» чи то «ополченців» можуть і повинні бути кваліфіковані як тероризм згідно з національним та міжнародним правом.

Окремо слід підкреслити, що сучасне міжнародне право не дає чіткої відповіді на питання щодо «підтримки» тероризму. Загальновизнано, що така підтримка може набирати найрізноманітніших форм. Так, американський дослідник Річард Еріксон називає такі форми, як тренування, озброєння, оснащення, розвідка, прихисток, комунікації, забезпечення проїзними документами, фінансування та інша логістична підтримка[16]. Чимало науковців намага-

terrorism.

[11] В. П. Емельянов. Терроризм и преступления с признаками терроризирования. – Режим доступу: http://scienceport.ru/lib/Emelyanov-V.-P.-Terrorizm-i-prestupleniya-s-priznakami-terrorizirovaniya-7898.html. Також Емельянов В. П. Терроризм и преступления с признаками терроризирования: уголовно-правовое исследование. — СПб.: Издательство Юридический центр Пресс, 2002. — 291 с.

[12] О. В. Дамаскин. Социальные аспекты терроризма в условиях глобализации // Терроризм в России и проблемы системного реагирования. — М., 2002.

[13] Режим доступу: http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=2038:2013–04–22–07–32–42&catid=116:2011–09–19–12–34–31&Itemid=1.

[14] Antonio Cassesse, International Criminal Law. — Oxford, 2003, 120.

[15] Alex P. Schmid and A. J. Jongman, Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, & Literature (New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2005), 32–37.

[16] Richard J. Erickson, Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism (Air University Press, 1989), 26.

ються систематизувати такі форми впливу, пропонуючи спектри: так, Антоніо Кассезе загалом повторює ті ж форми[17].

У рішенні в справі «*Військові дії на території та проти Нікарагуа*» (далі — *Нікарагуа*) Міжнародний суд Організації Об'єднаних Націй (далі — МС ООН) вказує, що так звані *контрас* (антиурядові бойовики) атакували порти в Нікарагуа та нафтопереробні комплекси, зокрема мінування[18], низка з яких вочевидь має ознаки терористичних актів (щонайменше, з позиції національного кримінального законодавства). Позиція уряду Нікарагуа щодо *контрас*, за більшістю свідчень, була доволі проста: повстанці, що чинять терористичні акти.

Отже, наголошуємо, що дуже важлива юридична визначеність озброєних людей, що протистоять силам органів внутрішніх справ та Збройним Силам України.

Узагальнюючи, держава Україна протидіє добре підготовленим та озброєним терористам[19], яких *де-факто* засилає та підтримує Російська Федерація.

З позиції сучасного міжнародного права, є всі підстави стверджувати, що Російська Федерація фінансує, підтримує, засилає терористів, що діють на території України та проти неї. Така діяльність визнається агресією і порушенням суверенітету держави, що буде проаналізоване нижче.

Своєю чергою, дії української влади проти терористів цілком відповідають національному праву, а також праву на самооборону відповідно до статті 51 Статуту ООН (в широкому розумінні останньої), про що теж див. нижче. Ба більше, в разі доведення причетності Росії до атак терористів, в України виникає право на пропорційну відповідь і проти цієї держави.

Однак слід розуміти, що розглядаючи питання допустимості дій в порядку самооборони, ми використовуємо цей інструмент для дослідження і встановлення факту збройного нападу, а також відповідальності держави-агресора за нього. Як показано далі, засилання бойовиків та їх підтримка можуть становити збройний напад, однак повинні відповідати низці умов.

Звичайно ж, труднощі виникають саме в ситуації, коли поєднуються такі фактори: по-перше, нема очевидних фактів збройного нападу з боку однієї з держав; по-друге, наявні факти можливого втручання дістають принципово різну оцінку як державами-учасницями подій, так і міжнародною спільнотою.

---

[17] Antonio Cassese, «The International Community's «Legal» Response to Terrorism,» International and Comparative Law Quarterly 38, no. 3 (1989): 598.

[18] Пункти 81 та 86.

[19] Водночас, з позиції міжнародно-правового аналізування подій на східній Україні, кваліфікаційна сама діяльність збройних угруповань, яких засилає, підтримує інша держава, а не називання їх «терористами», «бойовиками» чи іншими термінами. Крім цього, досліджуючи це питання, доводиться підбирати якомога точніші відповідники в українській мові, що не завжди можливо. Тому поруч з назвою «терористи» тут використано і такі назви, як «бойовики», «добровольці», «повстанці» тощо.

Міжнародне право передбачає право сторін, втягнутих у збройні конфлікти, винести питання на засідання РБ ООН[20]. Однак РБ ООН не дає юридичної кваліфікації, а ухвалення політичного рішення по суті майже завжди ветують постійні члени РБ ООН.

У міжнародно-правовій доктрині немає єдиного бачення щодо поняття збройної атаки. Очевидні є випадки введення збройних сил на територію іншої держави. Але навіть у цьому разі, з урахуванням сучасного розвитку озброєння, нерозв'язаним залишається питання, наприклад, застосування сучасних ракет[21] тощо, а також кібератаки. Непростим залишається питання транскордонного залучення збройних сил і покладення відповідальності за ці дії на державу-агресора.

Міжнародно-правові оцінки фінансування, організації, засилання іноземних добровольців на територію суверенної держави найповніше та найавторитетніше досліджені МС ООН в рішенні у справі *Нікарагуа*. Як відомо, рішення МС ООН обов'язкові для виконання сторонами у справі. Крім того, знавцям міжнародного права добре відомо, що його рішення визнаються джерелом міжнародного права відповідно до пункту «d» статті 38 Статуту МС ООН та норм звичаєвого міжнародного права. І Україна, і Росія визнає практику МС ООН як джерело міжнародного права, як на доктринальному[22], так і на політичному рівні. Крім того, І. Блищенко, наприклад, вважає, що рішення національних судів також можна віднести до опосередкованих джерел міжнародного права[23]. Отже, за нинішніх обставин практика МС ООН може і повинна слугувати базою для міжнародно-правової оцінки подій на Східній Україні. Також погодимося з відомою дослідницею у питаннях *jus ad bellum* Крістіною Грей, що рішення в справі *Нікарагуа* відіграє ключову роль для аналізування подібних обставин[24].

У своєму рішенні в справі *Нікарагуа* МС ООН постановив, що засилання збройних угруповань може становити збройний напад, а допомога повстанцям, зокрема забезпечення зброєю, може становити погрозу застосування сили.

Щодо першого, це відображення правових позицій, закріплених у *визначенні агресії*[25]: «*Заслання державою чи від імені держави озброєних банд, угрупо-*

---

[20] Стаття 51 Статуту ООН.

[21] Доволі розповсюджена практика визначати момент вчинення збройного нападу тоді, коли керована ракета переходить у статус «готова до вогню». Див. Christine Gray, International Law and the Use of Force. Oxford University Press, 3rd edition, 2008, P. 128.

[22] Наприклад, Международное публичное право, под ред. Бекяшева К. А. — М., с. 312.

[23] Там само.

[24] Christine Gray, International Law and the Use of Force. Oxford University Press, 3rd edition, 2008. P. 178.

[25] Резолюция Генеральной Асамблеи ООН № 3314 от 14.12.1974 г. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml; І. І. Бойко. Визначення агресії в міжнародному праві. — Режим доступу: http://radnuk.info/statti/560-mijnarodne/14740–2011–01–19–01–45–03.html.

вань і регулярних сил або найманців, що чинять акти застосування збройної сили проти іншої держави такого серйозного характеру, що це дорівнює перерахованим вище актам, або її істотна участь в них». Дійсно, з позиції сучасного міжнародного права, зокрема, практики держав, такий підхід не викликає заперечень. Погодимося, що дискусія точиться лише довкола ступеня залученості держави-агресора до засилання добровольців[26].

Тут зауважимо, що дії терористів ДНР — ЛНР відповідають серйозності, притаманній діям регулярної армії. Так, вони використовують важке озброєння (артилерію, зокрема зенітну, «Град», танки), сучасні протиракетні та протитанкові комплекси. Чого в терористів немає, то це авіації, що залишається єдиною відмінністю від сучасної регулярної армії. Масштабність і серйозність ударів терористів не залишають сумнівів, що їхні дії можуть бути прирівняні до дій регулярної армії. Отже, за умови доведення причетності Росії до їх засилання та підтримки, дії Росії становитимуть збройний напад, а в України виникне право на самооборону (про що — нижче). Водночас гіпотетична відповідь України повинна відповідати вимогам необхідності та пропорційності, що випливає з норм звичаєвого міжнародного права.

Щодо другого, МС ООН вказав, що «матеріальна» допомога бойовикам може визнаватися незаконним втручанням (пункт 195 рішення Нікарагуа). Водночас судді МС ООН Швебель та Дженінгс піддають цю думку ґрунтовній критиці, вважаючи, що логістичне забезпечення найманців цілком відповідає складові збройного нападу (в окремих думках до рішення Нікарагуа), а позиції суду «не реалістичні». Науковці, що розвивають ці погляди, вказують, що постачання зброї, логістичне забезпечення та фінансова підтримка загалом можуть становити збройний напад[27]*, бо фактично роблять його можливим.*

Засилання бойовиків, їх підтримка державою-агресором, на думку деяких науковців, дає право державі-жертві застосувати силу в порядку самооборони згідно зі статтею 51 Статуту ООН. Прикладами таких дій було військове втручання Португалії в Гвінею, Сенегал та Замбію у 1960-х — 1970-х роках. З новіших прикладів — інтервенція США в Афганістан 2001 року. В обох випадках держави-інтервенти виправдовували свої дії як «самооборонні», підкреслюючи, що зазнали терористичних нападів, відповідальність за які лежить на інтернованих державах (якщо спрощено).

Тут слід підкреслити, що МС ООН у консультативному висновку «Про правові наслідки спорудження стіни на окупованій палестинській території» вказав, що згідно зі статтею 51 Статуту ООН визнається право держави на самооборону в разі збройного нападу з боку іншої держави[28]. Проте суд уникнув

[26] Christine Gray, International Law and the Use of Force. Oxford University Press, 3rd edition, 2008. P. 130.

[27] Christine Gray, International Law and the Use of Force. Oxford University Press, 3rd edition, 2008. P. 131.

[28] ICJ Reports (2004) 3, para 139.

відповіді на питання, чи йдеться про збройний напад з боку *лише* держави, як і будь-яких тлумачень щодо можливої атрибутивності дій третіх сторін (бойовиків, терористів тощо) на державу.

Також цікаво зазначити, що Південноафриканська Республіка (далі — ПАР) свого часу зробила застереження про право переслідування терористів на території інших держав, спираючись у цьому на відому в міжнародному морському праві доктрину переслідування «по гарячих слідах»[29]. Однак таке застереження викликало осуд, згодом було спростоване РБ ООН, а ПАР повернулася до звичної моделі відповідальності держав, з території яких діяли банди. Втім спроба ПАР заслуговує на увагу та, можливо, ґрунтовніше дослідження щодо можливого застосування Україною в боротьбі проти терористів, які проникають з території Росії. Водночас зауважимо, що відповідно до останніх інформаційних повідомлень Росія не дозволяє бойовикам повертатися на свою територію з території України, тому потреба в переслідуванні зникає.

У пункті 91 МС ООН вказує, що *контрас* використовували для власних потреб літаки (не бойові), що надавали їм Сполучені Штати Америки. Як уже згадано, є чимало свідчень використання терористами військової техніки явно російського походження[30]. Не важко погодитися і з тим, що сучасна російська військова техніка не може з'являтися у терористів без відома влади РФ. Остання ж зазвичай доволі скупо пояснює наявність зброї, подібної до власної, у терористів її викраденням зі складів української армії на Донбасі[31].

Відповідно до заяви одного з радників керівників та ідеолога «ДНР» та «ЛНР» Сергія Кургіняна Росія постачала та постачає їм сучасну зброю[32].

У пункті 92 рішення в справі *Нікарагуа* зазначено про навчальні маневри збройних сил США на прикордонній ділянці між Нікарагуа і Гондурасом. Як відомо, Росія, попри власні обіцянки й прохання інших держав, постійно нарощує військову присутність на кордоні поблизу Донбасу, проводить маневри, почасти провокативні[33]. Загальноприйнято вважати, що такі дії чинять певний тиск на

---

[29] На 1944-му засіданні РБ ООН, 1976.

[30] Біля сходу України збирається російська техніка. Режим доступу: http://www.volynpost.com/news/28560-bilia-shodu-ukrainy-zbyraietsia-rosijska-tehnika-zmi; значна частина вилучених у терористів зразків озброєння та військової техніки потрапили на схід України з території Російської Федерації (сайт Міноборони України). Режим доступу: http://www.mil.gov.ua/news/2014/06/29/znachna-chastina-viluchenih-u-teroristiv/; Вилучена у терористів військова техніка використовувалась російською армією. Режим доступу: http://gazeta.ua/articles/regions/_viluchena-u-teroristiv-vijskova-tehnika-vikoristovuvalas-rosijskoyu-armiyeyu/566921.

[31] Наприклад, тут: С военных складов на Украине похищены десятки ПЗРК «Игла». — Режим доступу: http://topwar.ru/41089-s-voennyh-skladov-na-ukraine-pohischeny-desyatki-pzrk-igla.html ; С военных складов на Украине похитили ракетные комплексы. — Режим доступа: http://www.bfm.ru/news/249968.

[32] Режим доступу: http://www.hromadske.tv/society/boioviki——dnr——zhaliyutsya-shcho-rosiya-pogano/.

[33] Російська армія проводить маневри за кілометр від українського кордону. Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/rosiyska-armiya-provodit-manevri-za-kilometr-vid-ukrayinskogo-kordo-

сусідні держави; крім цього, маневрування, навчальні стрільби полегшують завдання раптового ненавчального удару по неуявному противникові.

Також слід підкреслити, що, на відміну від ситуації в Нікарагуа[34], антиурядові немирні протести з нападами на органи влади та їх захопленням у Східній Україні, що розбудувалися до рівня терористичних організацій-«держав» із власними «міністерствами» і «арміями», почали відбуватися одночасно з відомими подіями у Криму. Не секрет, що ці акції, як і в Криму, відпочатку підтримувала Російська Федерація.

Щодо ставлення уряду держав, що зазнали атак, до держави-спонсора. І Нікарагуа, і Україна прямо звинувачували відповідно США та Росію у підтримці терористів, вимагаючи припинити агресію. У найгостріших епізодах уживаються слова «вести війну». Так, президент Нікарагуа Ортега зазначав, що «США веде війну проти моєї країни»[35]. Заяви Президента, Прем'єр-Міністра України також містили вимоги до Росії припинити агресію проти України[36].

Щодо фінансового аспекту, свідчень про безпосередню фінансову підтримку Росією терористів ДНР чи ЛНР немає. Принаймні у ЗМІ (українських, російських) нема офіційних заяв, повідомлень про наявність будь-яких фінансових програм підтримки вказаних суб'єктів. У справі *Нікарагуа* таких свідчень було чимало. Зокрема, США визнавало *контрас* повстанцями та на законодавчому рівні виділяли їм допомогу в розмірі 100 мільйонів доларів. Це відбувалося в рамках загальної політичної підтримки повстанців, якими їх вважав уряд США. Водночас, слід звернути увагу на неможливість здобуття таких свідчень у рамках цього дослідження. Російська Федерація не розкриває державні бюджети органів внутрішніх справ мірою, достатньою для таких висновків. Однак заслуговує на увагу участь КПРФ (однієї з найчисленніших партій в Росії) у фінансуванні «ДНР» та «ЛНР»[37]. Водночас, згадані «республіки» не мають такої очевидної підтримки, яку мали *контрас*.

У цьому контексті слід згадати положення Міжнародної конвенції з боротьби з фінансування тероризму. Так, в Преамбулі документа наголошено на

---

nu-142219_.html; Росія проводить військові маневри на кордоні з Україною — відводить війська далі від кордону, проте підвозить новітні танки. Режим доступу: http://ukr-online.com/hot_news/3793-rosya-provodit-vyskov-manevri-na-kordon-u-ukrayinoyu-vdvodit-vyska-dal-vd-kordonu-prote-pdvozit-novtn-tanki.html.

[34] Див. пункт 93 рішення у справі *Нікарагуа*.

[35] Режим доступу: http://articles.philly.com/1986–06–29/news/26044536_1_contra-rebels-sandinistas-president-daniel-ortega.

[36] Україна закликає Росію зупинити агресію. — Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/05/140529_ukraine_russia_agression_ms.shtml; Порошенко закликав Росію припинити війну. — Режим доступу: http://espreso.tv/news/2014/06/26/poroshenko_zaklykav_rosiyu_prypynyty_viynu; Кравчук, Кучма и Ющенко потребовали от Путина прекратить агрессию. — Режим доступу: http://nbnews.com.ua/ua/news/124990/.

[37] Луганські терористи подякували російським комуністам за підтримку. — Режим доступу: http://espreso.tv/news/2014/06/25/luhanski_terorysty_podyakuvaly_rosiyskym_komunistam_za_pidtrymku.

потребі протидіяти фінансуванню тероризму[38]. Своєю чергою, подальші норми цієї Конвенції зобов'язують сторони вживати різних заходів у рамках боротьби з фінансуванням тероризму. Щодо останнього, автори уникнули визначення «тероризму», натомість запропонувавши низку посилань на склади злочинів, передбачені іншими міжнародними угодами.

Наголошу, що Росія — член ФАТФ та бере активну участь в роботі Євроазійської групи (в рамках ФАТФ) з протидії фінансуванню тероризму.

Також слід звернути увагу, що верхня палата Конгресу США у 1984 році не погодилася на виділення додаткових коштів на потреби ЦРУ, натомість запропонувавши заборонити фінансування «актів тероризму в Нікарагуа та проти неї»[39].

Щодо тренувань бойовиків, то МС ООН в рішенні щодо Нікарагуа поклав на США відповідальність за тренування *контрас* у таборах. Зокрема, навчання відбувалися за такими напрямами, як ведення партизанської боротьби, саботаж, диверсії, опанування всіма типами сучасної зброї, зокрема вибухівкою, а також шифруванням комунікацій[40]. Крім цього, встановлено, що ЦРУ постачало озброєння та амуніцію для *контрас*.

Нині є всі підстави стверджувати, що Росія також готує добровольців у таборах на своїй території та в Криму, а також сприяє їх подальшому засиланню на Донбас[41]. Тут слід підкреслити, що МС ООН не встановив прямої, безпосередньої участі солдат, спецпризначенців США в діях на території Нікарагуа. Нема також свідчень про наявність у рядах *контрас* громадян США. Водночас у подіях на Східній Україні бере участь чимало громадян Росії. Ба більше, Росія не приховує загибелі значної кількості своїх військовослужбовців про-

---

[38] «…посилаючись на підпункт (f) пункту 3 Резолюції 51/210 Генеральної Асамблеї від 17 грудня 1996 року, в якому Асамблея закликала всі держави вжити заходів для того, щоб перешкодити та протидіяти шляхом відповідних внутрішніх заходів фінансуванню терористів і терористичних організацій, незалежно від того, відбувається таке фінансування прямо чи опосередковано через організації, які також мають або стверджують, що мають, благодійні, суспільні або культурні цілі, або також залучені до заборонених видів діяльності, таких як незаконне постачання зброї, незаконний обіг наркотиків і вимагання, зокрема використання осіб з метою фінансування терористичної діяльності, та, зокрема, де це доцільно, розглянути питання про вжиття заходів регулювання для того, щоб перешкодити та протидіяти переміщенню коштів, стосовно яких є підозра, що вони призначені для терористичних цілей, в жодному разі не ущемляючи при цьому свободу переміщення законного капіталу, та активізувати обмін інформацією про міжнародний обіг таких коштів...». Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_518.

[39] Див. пункт 96 рішення в справі *Нікарагуа.*

[40] Див пункти 101–102 рішення в справі *Нікарагуа.*

[41] У РФ формуються групи добровольців, які готуються до вторгнення в Україну. — МЗС України. — Режим доступу: http://conflict.rbc.ua/ukr/v-rf-formiruyutsya-gruppy-dobrovoltsev-kotorye-gotovyatsya-17062014154100; СБУ вимагає від Росії закрити тренувальні табори терористів. — Режим доступу: http://espreso.tv/news/2014/06/29/sbu_vymahaye_vid_rosiyi_zakryty_trenuvalni_tabory_terorystiv.

тягом подій на Донбасі[42], однак категорично заперечує пов'язаність фактів та, отже, атрибутивність. Офіційна позиція Москви щодо участі росіян в конфлікті — «добровільна участь» й тому неучасть Москви в їх засиланні до України[43].

Вбачається, що військовозобов'язані Російської Федерації не можуть без відома керівництва брати участь у збройних конфліктах поза межами Росії, нехай і під час відпустки.

Один із найвідоміших епізодів, який свідчить про участь росіян у подіях на Донбасі, — доставлення «вантажу 200» до Росії[44]. Як відомо, 31 росіянин загинув внаслідок удару українських силовиків під час бою за донецький аеропорт. Інформації про те, як і коли вони потрапили на територію України, немає.

Питання переміщення терористів через кордон Україна — Росія, а точніше їх потрапляння до України з боку Росії, доволі непросте для аналізування. Зауважимо, що, з позиції принципів добросовісності, Росія порушила свої зобов'язання щодо спільного прикордонного контролю. Зобов'язання припиняти дії, спрямовані проти кордонів один одного, закріплені в Декларації про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав — учасниць Співдружності Незалежних Держав від 15.04.1994 р.[45]. У «Рішенні про заходи щодо укріплення прикордонної безпеки в рамках здійснення Концепції узгодженої прикордонної політики держав — членів СНД» від 26.08.2005 р. власне і передбачені деякі такі заходи, зокрема у статті 2[46]. Вочевидь, при належному виконанні домовленого з боку Росії не надходили б каравани озброєних до зубів терористів.

У цьому зв'язку читаємо рішення МС ООН в справі «Збройні дії на території Конго». МС ООН постановив, що Уганда не довела причетність Конго до дій бойовиків: як відомо, останні нападали на об'єкти на території Уганди з території Конго. Зокрема, у пункті 79 цього рішення МС ООН вказав, що брак активних дій проти бойовиків з боку Конго не може вважатися підтримкою останніх; нездатність чи небажання протидіяти їм не перетворює Конго на інтервента.

Отже, *де-факто* засилання Росією найманців до України, зокрема неналежний прикордонний контроль за переміщенням добровольців, не можуть

---

[42] В Москве «случайно» умерли 14 десантников. — Режим доступа: http://by24.org/2014/07/07/secret_funeral_of_14_airborns_in_moscow/; В России похоронили молодых солдат погибших на Донбассе. — Режим доступа: http://inforesist.org/v-rossii-poxoronili-molodyx-soldat-pogibshix-na-donbasse/.

[43] У цьому зв'язку, наведу слова Рамзана Кадирова: «Если Путин отдаст приказ направить военных в Украину, мы с удовольствием его выполним» — Режим доступу: http://glavcom.ua/news/210054.html.

[44] Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/ukr/news/teroristi_vivezli_do_rosiii_tri_desyatki_grobiv_1943974.

[45] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_480.

[46] Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_l53.

становити збройний напад абощо *per se* без інших необхідних елементів (див. вище). Водночас це не означає, що з Росії знімається відповідальність за недотримання обов'язків щодо добросовісного перешкоджання незаконному перетинові кордону.

Пункт 106 з рішення в справі Нікарагуа заслуговує на цитування повністю:

«In the light of the evidence and material available to it, the Court is not satisfied that al1 the operations launched by the *contra* force, at every stage of the conflict, reflected strategy and tactics wholly devised by the United States. However, it is in the Court's view established that the support of the United States authorities for the activities of the *contras* took various forms over the years, such as logistic support, the supply of information on the location and movements of the Sandinista troops, the use of sophisticated methods of communication, the deployment of field broadcasting networks, radar coverage, etc. The Court finds it clear that a number of military and paramilitary operations by this force were decided and planned, if not actually by United States advisers, then at least in close collaboration with them, and on the basis of the intelligence and logistic support which the United States was able to offer, particularly the supply aircraft provided to the *contras* by the United States»[47]. Отже, МС ООН, дослідивши факти постачання зброї та техніки, навчання контрас, перебування серед них американських інструкторів, бойової підтримки у вигляді постачання розвідданих, визнав США відповідальними за порушення норм міжнародного права, а саме: за підтримку *контрас*, їх терористичної діяльності проти та на території Нікарагуа, втручання у внутрішні справи Нікарагуа, порушення її суверенітету. МС ООН не ухвалював рішень щодо визнання чи невизнання США державою — експортером тероризму.

Щодо останнього, це поняття, як і тероризм, не конвенційне. Поруч з цим терміном застосовується також держава — спонсор тероризму. Зазначимо, що на відміну від «тероризму», немає загальоприйнятного підходу бодай до кваліфікації визначення: як наслідок, деякі дослідники з США неофіційно вважають експортером тероризму, наприклад, Росію, а російські — США.

Водночас у поняття «експортера, спонсора тероризму» зазвичай вкладається саме засилання, підтримка терористів, форми чого були показані вище. Нині звичайна практика визначення на національному рівні, навіть законодавча, питання «спонсорства» тероризму, зокрема внесення держав до списку

[47] «З урахуванням доказів і наявних у нього матеріалів Суд не вважає, що в усіх операціях, розпочатих *контрасами*, на кожному етапі конфлікту вони відображали стратегію і тактику повністю за задумом США. Однак, на думку суду, встановлено, що підтримка владою Сполучених Штатів діяльності *контрас* була в різних формах протягом багатьох років, зокрема матеріально-технічне забезпечення, постачання інформації про пересування провладних військ, використання сучасних методів зв'язку, розгортання мереж мовлення на місцях, радіолокаторів тощо. Суд вважає очевидним, що низку військових і напіввійськових операцій *котраси* вирішували і планували навіть якщо не радники США, то принаймні в тісній співпраці з ними та на основі розвідувальної роботи та матеріально-технічного забезпечення, які Сполучені Штати були в змозі запропонувати, наприклад літаки забезпечення.»

держав-експортерів тероризму. При цьому наголос робиться на фінансуванні тероризму, але проста логіка підказує, що постачання зброї, замість давання грошей на зброю, — також спонсорування тероризму. Звичайно ж, неформальний лідер у розробленні цих доктрин є США[48], що може вважатися певним недоліком. Наслідки внесення до такого списку — запровадження низки серйозних санкцій (зокрема індивідуальних) з боку США та їхніх політичних союзників[49].

Водночас, з урахуванням міжнародних договорів щодо протидії фінансуванню тероризмові та застосуванням аналогій з огляду на підтримку бойовиків ДНР і ЛНР, є певні перспективи визнання Росії державою — експортером тероризму. Однак, визнаємо, що тут міжнародному праву бракує визначеності, водночас такі перспективи реальніші саме на національному рівні окремих держав.

З урахуванням вищевикладеного, є всі підстави вважати, що дії Російської Федерації можуть і повинні бути кваліфіковані як такі, що порушують міжнародне право, а саме: засилання терористів на територію України, їх підтримка та підтримка їхньої терористичної діяльності проти України та на території України, втручання у внутрішні справи України, порушення її суверенітету.

Можна також спробувати систематизувати основні ознаки підтримки *контрас*, що діяли в Нікарагуа, порівнюючи з терористами на східній Україні.

Форма підтримки	**Нікарагуа**	**Східна Україна**
Командування	Участь інструкторів США, можливо, напрямна роль ЦРУ.	Чимало бойовиків, зокрема командирів, — росіяни та колишні військовослужбовці спецорганів РФ; наприклад, Гіркін-Стрєлков.
Фінансування	Виділення коштів на підтримку контрас.	Є свідчення про фінансування терористів Компартією Росії.
Навчання, тренування	Навчання *контрас* американськими (ЦРУ) інструкторами. На території США тренувальних таборів не було.	Присутність російських спеціалістів безпосередньо серед терористів, але невизнання їх дій підпорядкованими РФ. Навчання бойовиків у таборах Росії та Криму.
Постачання зброї, амуніції	Значно мірою робили США.	Нема доведених фактів постачань, але терористи мають багато суто російської зброї та амуніції; шляхи потрапляння невідомі та недоведені.

[48] Див. більше у щорічній доповіді Державного департаменту США. Режим доступу: http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/2011/index.htm.

[49] Наприклад, санкції проти представників «Хезболли». «Treasury Targets Hizballah Financial Network,» Department of the Treasury Documents, Press Release, December 9, 2010.

Форма підтримки	**Нікарагуа**	**Східна Україна**
Засилання	З боку США: нема.	З боку Росії: неперешкоджання потраплянню з її території на територію України бойовиків, техніки, озброєння. Участь військовослужбовців РФ, однак, «добровільна».
Бойова підтримка	З боку США: розвідка, зокрема, радіолокаційна; залучення бойових кораблів ВМС США до доставляння *контрас* та мінування ними портів Нікарагуа.	З боку Росії: розвідка, зокрема, радіолокаційна та безпілотниками. Водночас ці дії не доведені. Останнім часом були свідчення про завдання ракетних і навіть авіаударів з території Росії.
Пропаганда, інші дії	Військові навчання збройних сил на кордоні, повідомлення про можливий напад, чим створювався тиск.	Військові навчання збройних сил на кордоні, провокативні порушення повітряного простору, повідомлення про можливий напад, чим створювався тиск.
Ставлення місцевого населення	Нема даних.	Суперечливе: є прибічники «ДНР» та «ЛНР», яких більше, ніж прибічників України, але переважна частина населення не підтримує жодну зі сторін та бажає миру й спокою.

3.4.3. Міжнародно-правові оцінки намагань екстериторіального застосування російського кримінального закону за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни в Україні

30 травня 2014 р. на офіційному сайті Слідчого комітету Російської Федерації було розміщено інформацію про порушення кримінальної справи Головним слідчим управлінням у відношенні «поки невстановлених військовослужбовців Збройних сил України, а також осіб зі складу «Національної гвардії України» і «Правого сектору» за фактами обстрілів міст Слов'янськ, Краматорськ, Донецьк, Маріуполь та інших населених пунктів проголошених Донецькою і Луганською Народними Республіками за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 356 Кримінального кодексу РФ (застосування заборонених засобів і методів ведення війни)[1]»[2].

Як зазначено в тексті повідомлення «На думку слідства, при обстрілі зазначених міст і населених пунктів з порушенням Женевської конвенції від 12.08.1949 р. «Про захист цивільного населення під час війни» військовослужбовці Збройних Сил України, особи зі складу «Національної гвардії України» і «Правого сектору» навмисно, **з метою** вбивства **мирних громадян**, застосовували зброю, артилерію, авіацію, у тому числі з символікою Організації Об'єднаних Націй, бронетанкові озброєння і техніку. У результаті цього серед **мирного населення** є вбиті і поранені. Крім того, повністю або частково зруйновані об'єкти промисловості, енергетики, зв'язку та транспортної інфраструктури, будівлі та споруди житлового, соціально-побутового та культурного призначення, в тому числі лікарні, дитячі садки та школи. Дії проти мирного населення змусили ряд жителів Республіки Україна, Донецької та Луганської Народних Республік, деякі з яких є громадянами Російської Федерації, залишити місця свого проживання. Крім цього, порушивши зазначену Женевську конвенцію та Додаткового протоколу до неї, українські військовослужбовці 18 травня 2014 р. взяли в заручники, які брали участь у збройному конфлікті громадян РФ — журналістів «Лайф Ньюз» Олега Сидякіна і Марата Сайченка, яких незаконно утримували до 24 травня 2014 р., завдаючи їм фізичні та

Задорожній Олександр Вікторович — завідувач кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н., професор;

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права та міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н., доцент;

Плешко Едуард Анатолійович — начальник відділу прокуратури Південного регіону України з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері, старший радник юстиції, к.ю.н.

психічні страждання. Крім того, 25 травня 2014 р. в результаті мінометного обстрілу в районі села Андріївка Слов'янського району Донецької Народної Республіки загинули громадянин Італії, які не брали участь у збройному конфлікті Андреа Роккеллі і громадянин РФ правозахисник Андрій Миронов. 26 травня 2014 р. в Донецьку в районі аеропорту в результаті гранатометного обстрілу вантажівки, що перевозила поранених і захищеного прапором з емблемою Червоного Хреста, загинули не менше 35 поранених цивільних осіб»[3].

Також, Слідчим комітетом Росії порушено кримінальну справу проти губернатора Дніпропетровської області І. Коломойського і міністра внутрішніх справ України А. Авакова за підозрою в організації вчинення злочинів, які передбачені ч. 3 ст. 33, п. п. «а», «б», «е», «ж», «л» ч. 2 ст. 105, ч. 3 ст. 33, ч. 1 ст. 356, ч. 3 ст. 33, ч. 3 ст. 144, ч. 3 ст. 33, п. «а» ч. 3 ст. 126 КК РФ (організація вбивства; застосування заборонених засобів і методів ведення війни; викрадення людини; перешкоджання законній діяльності журналіста)[4].

Зазначена інформація породжує низку питань, що пов'язані з можливістю і правомірністю застосування Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації законодавства РФ на території України і кваліфікації зазначених дії як втручання у внутрішні справи України. До них відноситься: просторова сфера дії ст. 356 Кримінального кодексу РФ і можливість її застосування щодо території України; умови застосування ст. 356 Кримінального кодексу РФ і допустимість кваліфікації на її підставі дій українських військовослужбовців у період проведення антитерористичної операції; правові наслідки використання найменування «Донецька Народна Республіка» (далі — ДНР) та «Луганська Народна Республіка» (далі — ЛНР) в офіційних документах Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації; кваліфікація порушення кримінальної справи Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни в Україні як втручання у внутрішні справи України.

1. Просторова сфера дії ст. 356 Кримінального кодексу РФ і можливість її застосування щодо території України

Відносно просторової сфери дії ст. 356 Кримінального кодексу РФ застосовуються положення загальної частини КК РФ, а саме ст. ст. 11 і 12 КК РФ.

Згідно ч. 3 ст. 12 КК РФ, іноземні громадяни та особи без громадянства, що не проживають постійно в Російській Федерації, які вчинили злочин поза межами Російської Федерації, підлягають кримінальній відповідальності за КК РФ у разі, якщо злочин спрямований проти інтересів Російської Федерації або громадянина Російської Федерації або постійно проживає в Російській Федерації особи без громадянства, а також у випадках, передбачених міжнародним договором Російської Федерації, якщо іноземні громадяни та особи без громадянства, що не проживають постійно в Російській Федерації, не були за-

суджені в іноземній державі і притягуються до кримінальної відповідальності на території Російської Федерації.

Таким чином, для притягнення до кримінальної відповідальності за КК РФ за злочин, вчинений за межами території РФ, зокрема за ст. 356 КК РФ іноземних громадян і осіб без громадянства, що не проживають постійно в РФ, необхідно:

1) Кваліфікація діяння як злочину згідно зі ст. 356 КК РФ.
2) Злочин має бути спрямований проти інтересів РФ або громадянина РФ або особи без громадянства, яка постійно проживає в РФ.
3) Притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення злочину за межами території РФ передбачено міжнародним договором РФ.
4) Іноземні громадяни та особи без громадянства, що не проживають постійно в РФ, не були засуджені в іноземній державі.
5) Іноземні громадяни та особи без громадянства, що не проживають постійно в РФ, притягуються до кримінальної відповідальності на території РФ.

Розглянемо кожну з цих підстав екстериторіальної дії ст. 356 КК РФ окремо.

1) Деякі питання можливості кваліфікації діяння як злочину згідно зі ст. 356 КК РФ розглянуті нами нижче, однак відзначимо відсутність доказів наявності у складі злочину як об'єктивної, так і суб'єктивної сторони. Також слід відмітити, що більшість випадків загибелі цивільних осіб та обстрілу цивільних об'єктів, які приписуються українським військовослужбовцям загалом[5], та особливо офіцери з числа командного складу Збройних сил України, керівники Національної гвардії України та підрозділів територіальної оборони[6], та безпосередньо губернатор Дніпропетровської області І. Коломойський і міністр внутрішніх справ України А. Аваков[7], здійснюються терористами[8], серед яких значну кількість складають російські найманці[9], за допомогою зброї, яка була незаконно доставлена з території РФ[10].

Викликає інтерес характеристика суб'єктивної сторони, яка викладена Керівником Головного слідчого управління Слідчого комітету Російської Федерації В. І. Маркіним в заяві про порушення кримінальної справи щодо губернатора Дніпропетровської області Ігоря Коломойського і міністра внутрішніх справ України Арсена Авакова: «**з мотивів політичної ненависті** (виділено нами) застосовувалися системи залпового вогню «Град», авіаційні некеровані ракети, які мають касетну головну частину, та інші види важкого наступального озброєння невибіркової дії», що також свідчить про політичну упередженість та необґрунтованість порушення кримінальної справи Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації[11].

З цих питань у Заяві Генеральної прокуратури України, наголошується на тому, «що участь суб'єктів боротьби з тероризмом в антитерористичній операції на території Донецької та Луганської областей здійснюється у повній відповідності до положень національного законодавства України та норм міжнарод-

ного права. Тому посилання на Женевську конвенцію «Про захист цивільного населення під час війни» 1949 року є абсолютно недоречним.

Забезпечення конституційного порядку на цих територіях є прямим обов'язком держави відповідно до Основного закону України, законів «Про основи національної безпеки України», «Про боротьбу з тероризмом» та інших актів чинного законодавства[12].

2) Постанова не доводить спрямованість злочину проти інтересів РФ, однак в тексті є посилання на загибель громадянина РФ Андрія Миронова. Слід зазначити, що за фактом загибелі громадянина РФ Андрія Миронова та інших випадків загибелі російських громадян в Україні проводиться досудове розслідування[13] відповідно до принципу територіальної підсудності, що також свідчить про сумлінне виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань.

Як вказує щодо цього «кваліфікований»[14] російський юрист Роман Миліцин в широко представленому в Інтернеті коментарі, «Згадаймо, що є у Російської Федерації для формування доказової бази в частині того, що вказані злочини здійснені проти інтересів Російської Федерації?

У Російській Федерації є президент України Янукович, інші перші особи, які можуть дати досить розлогі і ґрунтовні свідчення про те, що військовий переворот, як і наступні згодом військові дії хунти спрямовані на заподіяння шкоди Російській Федерації.

Є підозри, що у Росії можуть бути не тільки затримані найманці, які активно співпрацюють зі слідством, але і компрометуючі відомості, викладені в телефонних переговорах організаторів майдану — політиків США і ЄС»[15]. Як кажуть, і коментувати нічого.

3) Підставою для притягнення до кримінальної відповідальності за КК РФ за злочин, вчинений за межами території РФ іноземних громадян і осіб без громадянства, що не проживають постійно в РФ допускається, якщо залучення до кримінальної відповідальності за вчинення злочину за межами території РФ передбачено міжнародним договором Російської Федерації. Виникає питання про наявність в **міжнародних договорах РФ <u>зобов'язань</u> та підстав** (виділено нами) щодо притягнення до кримінальної відповідальності у розглянутому випадку.

У Постанові про порушення кримінальної справи мова йде про порушення кримінальної справи за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 356 КК РФ (застосування заборонених засобів і методів ведення війни) з посиланням на порушення Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р. У нас відсутня інформація про посилання в Постанові на порушення інших міжнародних договорів Російської Федерації, однак деякі автори посилаються на порушення Додаткового протоколу, до Женевських конвенцій 1949р., що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру 1977р.[16] (Додатковий протокол II).

Порушення кримінальної справи за ч. 1 ст. 356 КК РФ і застосування Женевських конвенцій і Додаткових протоколів до них можливо у разі збройного

конфлікту (диспозиція ст. 356 КК України, ст. 2 Женевських конвенцій 1949 р., п.п. 3, 4 ст. 1 Додаткового протоколу I — щодо збройного конфлікту міжнародного характеру; ст. 3 Женевських конвенцій 1949 р., ст. 1 Додаткового протоколу II — щодо збройного конфлікту неміжнародного характеру).

У Постанові відсутня кваліфікація збройного конфлікту. Відповідно до норм, практики та доктрини міжнародного гуманітарного права розрізняють збройний конфлікт міжнародного характеру, збройний конфлікт неміжнародного характеру і інтернаціоналізований збройний конфлікт.

Керівники РФ (президент В. В. Путін) заперечують наявність збройного конфлікту міжнародного характеру між Україною і РФ, так само як і санкціоноване урядом РФ направлення на територію України для участі в терористичних актах військовослужбовців РФ, бойовиків і найманців[17]. Тому основною версією є кваліфікація Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації подій у Донецькій і Луганській областях України як збройного конфлікту неміжнародного характеру[18]. Такий підхід відповідає коментарям російських експертів: «Оскільки зазначені військові злочини, здійснені під час збройного конфлікту неміжнародного характеру, Російська Федерація має право здійснювати свою універсальну юрисдикцію щодо зазначених діянь, що ґрунтується на міжнародному гуманітарному праві — а саме на положеннях Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949 р. та Додаткового протоколу до Женевських конвенцій, що стосується жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II) від 08.06.1977 р.»[19].

Слід зазначити, що не застосовними до збройних конфліктів неміжнародного характеру[20] є Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни 1949 р., як і інші Женевські конвенції 1949 р., а виключно ст. 3, спільна для Женевських конвенцій 1949 р. Застосовними також Додатковий протокол II в цілому.

Безсумнівно, Женевські конвенції та Додаткові протоколи породжують загальні зобов'язання щодо дотримання їхніх положень Договірними Сторонами, виходячи із загальних положень міжнародного права, однак ступінь обов'язковості розглянутих договорів, положення щодо універсальної юрисдикції та переслідування осіб, винних у їхньому порушенні значно розрізняються відносно Женевських конвенцій 1949 г. та Додаткового протоколу I, які застосовні до збройних конфліктів міжнародного характеру з одного боку, та Додаткового протоколу II, ст. 3, яка є загальною для Женевських конвенцій 1949 р., які застосовні до збройних конфліктів неміжнародного характеру, з іншого.

Про це свідчить ст. 1 Женевських конвенцій 1949 р.: «Високі договірні Сторони зобов'язуються при будь-яких обставинах дотримуватися і змушувати дотримуватися цю Конвенцію», та п. 1 ст. 1 Додаткового протоколу I «Високі Договірні Сторони зобов'язуються дотримуватися цього Протоколу та за-

безпечувати дотримання при будь-яких обставинах», і відсутність цієї норми в Додатковому протоколі II, що, безсумнівно, пов'язано з характером збройного конфлікту неміжнародного характеру. Ця особливість відображається і на питаннях кримінальної відповідальності осіб, які винні у порушеннях Женевських конвенцій 1949 р. і Додаткових протоколів 1977 р.

Держави зобов'язані розшукувати і залучати до судової відповідальності тих, хто несе відповідальність за серйозні порушення Женевських конвенцій 1949 р.[21] та Додаткового протоколу I або яким-небудь іншим чином несе відповідальність за військові злочини[22], а також здійснювати судове переслідування таких осіб або видавати їх для суду в іншій державі[23]. Однак ці зобов'язання виникають виключно у випадку збройного конфлікту міжнародного характеру, на підставі норм Женевських конвенцій і Додаткового протоколу I.

Як вказує професор Г. Верле, «Принцип універсальної юрисдикції надає лише правомочність на здійснення кримінального переслідування. Більше ширше зобов'язання здійснювати кримінальне переслідування за здійснення злочинів по міжнародному праву, яке здійснюється власними громадянами за межами власної території держави (так звана обов'язкова універсальна юрисдикція), до цих пір було визнано тільки у відношенні військових злочинів, здійснених в міжнародних збройних конфліктах.»[24]

У Додатковому протоколі II відсутнє поняття «серйозні порушення», як і положення про притягнення осіб, винних у вчиненні серйозних порушень (загальні положення про кримінальну відповідальність за порушення Додаткового протоколу II закріплені в ст. 6[25]).

Концепція «серйозних порушень» поширюється виключно на Женевські конвенції 1949 р. і Додатковий протокол I 1977 р. Також тільки в Конвенціях і Додатковому протоколі I вказано, що дані міжнародні договори можуть бути правовою підставою для кримінального переслідування осіб на підставі принципу «або осуди, або видай»: «Кожна Висока Договірна Сторона зобов'язується розшукувати осіб, обвинувачених у тому, що вони вчинили або наказали зробити те чи інше із згаданих серйозних порушень і, яким би не було їхнє громадянство, передавати їх своєму суду. Вона зможе також, якщо вона цього забажає, передавати їх згідно з положеннями свого законодавства для суду іншій зацікавленій Договірній Стороні в тому разі, якщо ця Договірна Сторона має докази, що дають підстави для звинувачення цих осіб»[26]. Таким чином, Російська Федерація на підставі власного кримінального права має юрисдикцію щодо передбачуваних військових злочинів, які можуть бути вчинені в Україні, тільки в частині та за наявності збройного конфлікту міжнародного характеру.

Однак, у неміжнародних збройних конфліктах застосовуються тільки ст. 3, загальна для Женевських конвенцій 1949 р. (що не передбачає концепції «серйозних порушень»), та Додатковий протокол II, що також не передбачає таких порушень. Ні загальна стаття 3, ні Додатковий протокол II не містять норм про взаємодію держав для кримінального переслідування осіб, які

вчинили військові злочини. Іншими словами, ні загальна стаття 3, ні Додатковий протокол ІІ не є «міжнародними договорами Російської Федерації», які можуть бути правовою підставою для кримінального переслідування за змістом ч. 3 ст. 12 КК РФ[27].

У п. 6 Постанови Пленуму Верховного Суду Російської Федерації «Про застосування судами загальної юрисдикції загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів Російської Федерації» вказується, що: «Виходячи зі статті 54 та пункту «о» статті 71 Конституції Російської Федерації, а також статті 8 КК РФ кримінальній відповідальності в Російській Федерації підлягає особа, яка вчинила діяння, що містить всі ознаки складу злочину, передбаченого Кримінальним кодексом Російської Федерації.

У зв'язку з цим, міжнародно-правові норми, що передбачають ознаки складів злочинів, повинні застосовуватися судами Російської Федерації в тих випадках, коли норма Кримінального кодексу Російської Федерації прямо встановлює необхідність застосування міжнародного договору Російської Федерації (наприклад, статті 355 і 356 КК РФ)»[28]. Таким чином, як доведено вище, можна констатувати відсутність застосовного міжнародного договору РФ у разі порушення кримінальної справи Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни в Україні, передбаченого ч. 1 ст. 356 Кримінального кодексу РФ (застосування заборонених засобів і методів ведення війни), що спричиняє відсутність в діянні складу злочину і відповідно до п.2 ч.1 ст. 24 Кримінального процесуального кодексу РФ, підлягає припиненню.

4) Можливість застосування екстериторіальної дії кримінального закону РФ у КК РФ обумовлено тією обставиною, що іноземні громадяни та особи без громадянства, що не проживають постійно в РФ, не були засуджені в іноземній державі, тобто в даному випадку в Україні, вказує на пріоритет територіальної юрисдикції (Україна) над екстериторіальною (РФ). Відзначимо, що в Україні присутні, норми КК України, що відповідають ст. 356 КК РФ. Відносно зазначених у Постанові про порушення кримінальної справи фактів, Україна у всіх випадках загибелі цивільного населення проводить розслідування, та за наявності достатніх підстав — досудове слідство, та особи, винні у вчиненні злочинів у період антитерористичної операції, притягуються до кримінальної відповідальності[29], що у відповідності з даною підставою також виключає кримінальну юрисдикцію РФ.

5) Застосування екстериторіальної дії кримінального закону РФ зумовлено також тією обставиною, що іноземні громадяни та особи без громадянства, що не проживають постійно в Російській Федерації, **притягуються** до кримінальної відповідальності на території Російської Федерації. Наявність дієслова «притягуються» в теперішньому часі вказує на їхню фактичну присутність на території Російської Федерації, що в ситуації, яка розглядається відсутній і виключає можливість екстериторіального застосування кримінального закону РФ[30].

2. Умови застосування ст. 356 КК РФ і допустимість кваліфікації на її підставі дій українських військовослужбовців у період проведення антитерористичної операції

Постанова про порушення кримінальної справи відповідно до ч. 1 ст. 356 КК РФ інкримінує «військовослужбовцям Збройних сил України, а також особам зі складу «Національної гвардії України» і «Правого сектору» застосування у **збройному конфлікті** засобів і методів, що заборонені **міжнародним договором Російської Федерації**. У коментованій статті міститься вказівка на збройний конфлікт як умову кваліфікації діяння згідно зі ст. 356 КК РФ.

На територію, зазначену в Постанові про порушення кримінальної справи, поширюється суверенітет і юрисдикція України. На частині території України, згаданої в аналізованій Постанові проводиться антитерористична операція[31], відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом». У Законі визначено поняття «антитерористична операція — комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення злочинних діянь, здійснюваних з терористичною метою, звільнення заручників, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичного акту чи іншого злочину, здійснюваного з терористичною метою» і порядок її проведення (Розділ III). Заходи, що проводяться в рамках антитерористичної операції не є збройним конфліктом.

Практика Російської Федерації відносно кваліфікації ситуації як контртерористичної операції на Південному Кавказі в період першої та другої Чеченських війн і Дагестані виходить з примату суверена щодо кваліфікації наявності або відсутності збройного конфлікту (в першу чергу неміжнародного характеру)[32]. Через таку політико-правову позицію РФ, слід визнати, що кваліфікація Головного слідчого управління Слідчого комітету Російської Федерації антитерористичної операції, проведеної в Донецькій і Луганській областях України як збройного конфлікту, не має ані правових, ані політичних підстав, і може вважатися застосуванням подвійних стандартів. Ця обставина також виключає можливість застосування ст. 356 КК РФ.

У коментованій статті йдеться про «застосування у збройному конфлікті засобів і методів, **заборонених міжнародним договором Російської Федерації».**

Однак дія договорів РФ поширюється на територію РФ. Міжнародні договори РФ породжують міжнародно-правові зобов'язання виключно для РФ, а не третіх держав. На території України діють міжнародні договори України.

Про це свідчить ч. 1 ст. 5 «Міжнародні договори Російської Федерації в правовій системі Російської Федерації» Федерального Закону РФ «Про міжнародні договори РФ» «1. Міжнародні договори Російської Федерації поряд з загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права є відповідно до Конституції Російської Федерації складовою частиною її правової системи».

Згідно ст. 29 Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р., якщо інший намір не випливає з договору або не встановлений іншим чином,

договір обов'язковий для кожного учасника щодо всієї його території. Щодо просторової сфери дії міжнародного договору це положення Конвенції трактується таким чином: «Просторова дія міжнародних договорів, передбачена в ст. 29 обмежена державною територією учасників договору ... Проте в жодному разі держави-учасниці не вправі довільно визначати територіальну сферу дії договору»[33].

Формально-логічний аналіз вказівки в ч. 1 ст. 356 КК РФ на порушення саме «міжнародних договорів Російської Федерації» виключає її застосування до території України, що знаходиться під її юрисдикцією.

Таким чином, абсолютно правильним є висновок Генеральної прокуратури України про те, що «повідомлення Слідчого комітету Російської Федерації не матиме жодних правових наслідків щодо українських правоохоронців, військовослужбовців, інших учасників антитерористичних заходів в Україні, що діють в межах наданих повноважень».

3. Правові наслідки використання найменування «Донецька Народна Республіка» та «Луганська Народна Республіка» в офіційних документах Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації

У Постанові про порушення кримінальної справи вказується на територію, в межах якої нібито мало місце вчинення злочину, який передбачений ст. 356 КК РФ «в містах Слов'янськ, Краматорськ, Донецьк, Маріуполь та інших населених пунктах, проголошених Донецькою і Луганською Народними Республіками».

Зазначені міста знаходяться на території суверенної держави Україна, адміністративно-територіальний поділ якої не передбачає існування «Донецької Народної Республіки» і «Луганської Народної Республіки». Дані утворення з точки зору міжнародного і національного права є юридично нікчемними, оскільки проголошені в порушення основних принципів міжнародного права (територіальної цілісності, непорушності кордонів), та з порушенням чинного законодавства України. Зазначені утворення відповідно до законодавства України визнані терористичними організаціями[34].

Окремо слід відзначити, що РФ не визнала у встановленому порядку зазначені утворення, і таким чином РФ в особі державного органу — Слідчого комітету Російської Федерації порушує принцип територіальної цілісності, невтручання у внутрішні справи, міжнародні зобов'язання щодо боротьби з тероризмом, а також положення ст.ст. 1–3 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 р.[35]

Використання найменувань терористичних організацій як невизнаних територій в офіційному документі, виданому Слідчим комітетом Російської Федерації може трактуватися як порушення норм міжнародного права і може бути присвоєно Російській Федерації відповідно до ст. 4 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння[36].

4. Кваліфікація порушення кримінальної справи Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни в Україні як втручання у внутрішні справи України

Головне слідче управління Слідчого комітету РФ є державний органом РФ, тому будь-які його дії (діяльність і бездіяльність) кваліфікуються безпосередньо як дії РФ (стаття 4 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння). Порушення Головним слідчим управлінням Слідчого комітету РФ за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 356 КК РФ (застосування заборонених засобів і методів ведення війни) щодо українських військовослужбовців, за фактами, які мають місце в період проведення антитерористичної операції на території України, порушує основні принципи міжнародного права, суперечить правилам застосування універсальної кримінальної юрисдикції, і положенням Женевських конвенцій та Додаткових протоколів до них.

Дані дії Головного слідчого управління Слідчого комітету РФ кваліфікуються безпосередньо як дії РФ і є втручанням у внутрішні справи України і а на порушення територіальної цілісності і недоторканності кордонів і тягнуть міжнародно-правову відповідальність РФ.

Таким чином, можна прийти до наступних висновків:

1. Україна поширює кримінальну юрисдикцію щодо вчинення на своїй території злочинів як у мирний час, так і в умовах антитерористичної операції, і гіпотетично, збройних конфліктів неміжнародного характеру.
2. Можливість застосування універсальної кримінальної юрисдикції щодо серйозних порушень Женевських конвенцій можливо виключно в ситуаціях збройного конфлікту міжнародного характеру.
3. Розслідування правомірності застосування зброї в період антитерористичної операції на території України можливе виключно правоохоронними органами України, а залучення до кримінальної відповідальності будь-яких осіб, які застосовують заборонені засоби і методи ведення війни на території України припустимо виключно на основі законодавства України, включаючи міжнародні договори України.
4. Російська Федерація не має юрисдикцію щодо розслідування злочинів, скоєних у період антитерористичної операції на території України. Навіть гіпотетично, Російська Федерація не має юрисдикцію щодо розслідування військових злочинів, скоєних під час неміжнародного збройного конфлікту в Україні.
5. Порушення Головним слідчим управлінням Слідчого комітету РФ кримінальної справи стосовно подій на території України у відношенні українських громадян «за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 356 КК РФ (застосування заборонених засобів і методів ведення війни) кваліфікуються безпосередньо як дії РФ і є втручанням у внутрішні справи України.

Примітки

[1] Стаття 356. Застосування заборонених засобів і методів ведення війни:
1. Жорстоке поводження з військовополоненими або цивільним населенням, депортація цивільного населення, розграбування національного майна на окупованій території, застосування у збройному конфлікті засобів і методів, заборонених міжнародним договором Російської Федерації, — караються позбавленням волі на строк до двадцяти років.
2. Застосування зброї масового ураження, забороненого міжнародним договором Російської Федерації, — карається позбавленням волі на строк від десяти до двадцяти років.

[2] Порушено кримінальну справу за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни на території Донецької та Луганської Народних Республік. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/403388/ (Дата звернення: 27.06.2014).

[3] Порушено кримінальну справу за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни на території Донецької та Луганської Народних Республік. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/403388/ (Дата звернення: 27.06.2014).

[4] Порушено кримінальну справу щодо Ігоря Коломойського і Арсена Авакова. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/405159 (Дата звернення: 27.06.2014).

[5] Порушено кримінальну справу за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни на території Донецької та Луганської Народних Республік.. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/403388/ (Дата звернення: 27.06.2014).

[6] Слідством встановлені особи, причетні до військових злочинів на території південного сходу України. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/405159 (Дата звернення: 12.07.2014).

[7] Порушено кримінальну справу щодо Ігоря Коломойського і Арсена Авакова. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/405159 (Дата звернення: 27.06.2014).

[8] Терористи обстрілюють житлові квартали Слов'янська. Є жертви. Українська правда // http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/29/7030474/ (Дата звернення: 30.06.2014); На Луганщині терористи обстрілюють аеропорти та населені пункти // http://podrobnosti.ua/podrobnosti/2014/07/07/983717.html (Дата звернення: 12.07.2014); Террористы обстреляли аэродром Краматорска из гранатомета // http://censor.net.ua/news/285700/terroristy_obstrelyali_aerodrom_kramatorska_iz_granatometa_neskolko_vystrelov_proizvedeno_po_jilym_domam (Дата звернення: 30.06.2014); Террористы Донбасса пытаются затопить населенные пункты // © ZpTown (Дата звернення: 27.06.2014); Гончаров А. Террористы из установки «Град» обстреляли жилые кварталы Луганска, есть жертвы // http://www.unn.com.ua/ru/news/1364908-teroristi-z-ustanovki-grad-obstrilyali-zhitlovi-kvartali-luganska-ye-zhertvi (Дата звернення: 15.07.2014)

[9] «Прикордонна служба ФСБ Російської Федерації не вживає жодних кроків, щоб запобігти численним порушенням державного кордону України озброєними особами та воєнною технікою з території Росії. Російська сторона цинічно не помічає, що від рук підтримуваних нею терористів гинуть українські військовослужбовці та мирне населення України». Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергових провокацій з боку Росії на українсько-російському кордоні // http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1881-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-ukrajini-shhodo-chergovih-provokacij-z-

boku-rosiji-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-kordoni_(Дата звернення: 13.07.2014); «апелювання російської сторони до норм міжнародного гуманітарного права викликають подив з огляду на бездіяльність посадових осіб Російської Федерації, які фактично сприяють безперешкодному проникненню на територію України через кордон незаконних озброєних формувань. У такий спосіб, на нашу думку, здійснюється відверта спроба замаскувати безпосередню участь окремих громадян Російської Федерації у злочинах, за якими органами прокуратури ведеться розслідування.». Сприяння високопосадовців РФ незаконним озброєним формуванням в Україні носить ознаки підтримки міжнародного тероризму — заява Генпрокуратури. Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України // http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=139321&fp=120 (Дата звернення: 13.07.2014);

«У зв'язку з почастішанням випадків проникнення в Україну озброєних бойовиків з території РФ, а також активізацією їх терористичної діяльності в Донецькій та Луганській областях, що становить загрозу життю і безпеці громадян України, МЗС України вкотре висловлює категоричний протест проти політики Кремля, спрямованої на військову, матеріально-технічну, економічну і фінансову підтримку терористичних організацій «ДНР» і «ЛНР». Особливе занепокоєння викликають заяви окремих офіційних представників РФ, зокрема Рамзана Кадирова, які підтверджують наміри продовжувати практику підсилення рядів терористів відповідними російськими спецпідрозділами. Бойовики з цих організацій вчиняють акти вбивства, тортур та інших видів нелюдського поводження з цивільним українським населенням, захоплюють і руйнують об'єкти інфраструктури, займаються мародерством і грабіжництвом.» Коментар Департаменту інформаційної політики МЗС України щодо підтримки Росією терористичної діяльності в Донецькій та Луганській областях від 2 червня 2014 р. // http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1512-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-pidtrimki-rosijeju-teroristichnoji-dijalynostiv-donecykij-ta-lugansykij-oblastyah (Дата звернення: 13.07.2014).

[10] «…10 боевых машин «Град» пересекли государственную границу Украины. Одна машина была нами захвачена и уничтожена. В этой машине мы обнаружили доказательную базу ее принадлежности к 18 мотострелковой бригаде южного военного округа РФ…» РФ переправила в Украину десять установок «Град» // http://news.liga.net/news/politics/2218605-rf_perebrosila_v_ukrainu_desyat_ustanovok_grad_minoborony.htm (Дата звернення: 13.07.2014); «...ночью с 10 на 11 июля с территории РФ в Украину вошла колона тяжелой технике в количестве около 20 единиц. Колона в составе БТРов, тентованных грузовиков и тягачей вошла со стороны Краснодонского района и направилась в направлении Луганска. По словам очевидцев на одном из грузовиков был номер с 21-м регионом РФ (Чувашия). Ранним утром этим же направлением прошла колонна из пять российских танков Т-72» Ночью из РФ вошли две колоны военной техники // http://kiev-online.net.ua/voina-v-ukraine/Noch-yu-iz-RF-voshli-dve-kolony-voennoiy-tehniki.html (Дата звернення: 13.07.2014); Як вказується у Висновках Ради Європейського Союзу по Україні (Засідання Ради ЄС із закордонних справ, Люксембург, 23 червня 2014 р.) «ЄС закликає Російську Федерацію.... вжити ефективних заходів, щоб зупинити потік нелегальних бойовиків, зброї та обладнання через кордон України»; «Незважаючи на неодноразові звернення від української сторони, прикордонна служба ФСБ Російської Федерації не вживає жодних кроків, щоб запобігти численним порушення м державного кордону України озброєними особами та воєнною технікою з території Росії.» Коментар Департаменту інформаційної політики щодо чергових провокацій з боку Росії на українсько-російському кордоні від 12 липня 2014 р. // http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1881-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-ukrajini-shhodo-chergovih-provokacij-z-boku-rosiji-na-ukrajinsyko-rosijsykomu-kordoni (Дата звернення: 13.07.2014).

[11] Порушено кримінальну справу щодо Ігоря Коломойського і Арсена Авакова. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации // http://www.sledcom.ru/actual/405159 (Дата звернення: 27.06.2014).

[12] Сприяння високопосадовців РФ незаконним озброєним формуванням в Україні носить ознаки підтримки міжнародного тероризму — заява Генпрокуратури. Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України // http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=139321&fp=120 (Дата звернення: 3.07.2014).

[13] Милиция открыла производство по факту гибели итальянского журналиста // http://www.ukrinform.ua/rus/news/militsiya_otkrila_proizvodstvo_po_faktu_gibeli_italyanskogo_gurnalista_1636456 (Дата звернення: 27.06.2014); Тіла італійського журналіста і російського перекладача не можуть доправити до Києва через ситуацію в Слов'янську — МЗС України // http://www.telekritika.ua/profesija/2014–05–27/94105 (Дата звернення: 27.06.2014).

[14] «…в українських ЗМІ стали з'являтися міркування українських же юристів про, нібито, абсолютну неможливість застосування російського законодавства до злочинів, що здійснюються українськими військовими. Ці «експертні» висновки, зі слів їх авторів, засновані на прочитанні декількох сторінок Загальної частини російського Кримінального кодексу — що дозволяє запідозрити спробу піар-прикриття розгубленості і занепокоєння серед українських військових і політиків». Уголовное дело за военные преступления на Украине: комментарий российского юриста // http://www.intermonitor.ru/ugolovnoe-delo-za-voennye-prestupleniya-na-ukraine-kommentarij-rossijskogo-yurista/ (Дата звернення: 27.06.2014).

[15] Уголовное дело за военные преступления на Украине: комментарий российского юриста // http://www.intermonitor.ru/ugolovnoe-delo-za-voennye-prestupleniya-na-ukraine-kommentarij-rossijskogo-yurista/ (Дата звернення: 27.06.2014).

[16] Волеводз А. Уголовное дело о военных преступлениях в Украине возбуждено обоснованно. — С. 6. // http://www.mgimo.ru/files/253752/A.Volevodz_Voennye_prestuplenia_v_Ukraine.pdf (Дата звернення: 27.06.2014).

[17] Предложения США по Крыму не устраивают Россию — Лавров // http://www.segodnya.ua/politics/pnews/predlozheniya-ssha-po-krymu-ne-ustraivayut-rossiyu-lavrov-501506.html (Дата звернення: 27.06.2014); Россия отрицает причастность к поставке в Украину вооруженных формирований и оружия // http://mk-london.co.uk/news/u193/2014/06/14/1587 (Дата звернення: 27.06.2014).

[18] Ми поки виключаємо наявність у Головного слідчого управління Слідчого комітету Російської Федерації правочинів на оголошення війни суверенній державі.

[19] Волеводз А. Уголовное дело о военных преступлениях в Украине возбуждено обоснованно. — С. 6. // http://www.mgimo.ru/files/253752/A.Volevodz_Voennye_prestuplenia_v_Ukraine.pdf (Дата звернення: 27.06.2014).

[20] Розбіжності у застосовному праві до збройних конфліктів неміжнародного характеру високої й низької інтенсивності ми упускаємо.

[21] Наприклад, ст. 147 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р., ст. 85 Додаткового протоколу I.

[22] Згідно п. 5 ст. 85 Додаткового протоколу I «Без шкоди для застосування Конвенцій і цього Протоколу серйозні порушення цих документів розглядаються як воєнні злочини».

[23] Ст. 129 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими 1949 р.; ст. 146 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р.

[24] Верле Г. Принципы международного уголовного права : учебник / Г. Верле ; пер. с англ. С. В. Саяпина. — О. : Фенікс ; М. : ТрансЛит, 2011. — С. 95.

[25] Стаття 6. Кримінальне переслідування

1. Ця стаття застосовується до судового переслідування та покарання за кримінальні правопорушення, пов'язані зі збройним конфліктом.

2. Ніяке судове рішення не виноситься і ніяке покарання не накладається щодо особи, визнаного винним у правопорушенні, окрім як на основі вироку суду, забезпечує основні гарантії незалежності та неупередженості.
   Зокрема:
   a) процедура повинна передбачати, щоб обвинувачений був без затримки проінформований про деталі правопорушення, що ставиться йому в провину, та надавати звинуваченому до і під час суду над ним всі необхідні права та засоби захисту;
   b) жодна особа не може бути засуджена за правопорушення, окрім як на підставі кримінальної відповідальності;
   c) жодна особа не може бути визнана винною в якому-небудь кримінальному правопорушенні у зв'язку з якою-небудь дією або недоглядом, яке не було кримінальним правопорушенням за законом під час його вчинення; рівним чином не може накладатися суворіше покарання, ніж те, яке було застосовано, коли було вчинено це кримінальне правопорушення; якщо після вчинення правопорушення законом встановлюється більш легке покарання, то дія цього закону поширюється й на даного правопорушника;
   d) кожний, кому пред'являється звинувачення у правопорушенні, вважається невинним доти, доки його вину не буде доведено згідно із законом;
   e) кожний, кому пред'являється звинувачення у правопорушенні, має право на судовий розгляд у його присутності;
   f) жодна особа не може бути примушена до подання свідчень проти самого себе чи до визнання себе винним.
3. При винесенні вироку засудженому має бути повідомлено про його право на оскарження в судовому чи іншому порядку, а також про термін, протягом якого він може скористатися цим правом.
4. Смертний вирок не виноситься особам, які в момент вчинення правопорушення не досягли вісімнадцятирічного віку, і не приводиться у виконання щодо вагітних жінок і матерів, які мають малолітніх дітей.
5. За припинення військових дій органи, що знаходяться при владі, прагнуть надати якомога ширшу амністію особам, які брали участь у збройному конфлікті, та особам, позбавленим волі з причин, пов'язаних із збройним конфліктом, незалежно від того, чи були вони інтерновані чи затримані.

[26] Ст. 129 Женевської конвенції про поводження з військовополоненими 1949 р.; ст. 146 Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р.

[27] Думка експерта доктора права С. Саяпіна висловлена на його сторінці у facebook «@Sergey Sayapin».

[28] О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 5 от 10 октября 2003 г. (с изменениями, внесенными постановлением Пленума от 5 марта 2013 г. № 4) // http://ппвс.рф/2003/postanovlenie-plenuma-vs-rf/N05-ot-10.10.2003.htm (Дата звернення: 27.06.2014).

[29] Рада создала ВСК по расследованию гибели мирных жителей в ходе АТО на юго-востоке Украины // http://112.ua/politika/rada-sozdala-vsk-po-faktam-gibeli-mirnyh-zhiteley-v-hode-ato-na-yugo-vostoke-ukrainy-61565.html (Дата звернення: 27.06.2014).

[30] Роман Миліцин обґрунтовано зазначає, що для застосування ст. 12 КК РФ «необхідна присутність таких осіб на території Російської Федерації». Див.: Уголовное дело за военные преступления на Украине: комментарий российского юриста // http://nk.org.ua/obshchestvo/85259-ugolovnoe-delo-za-voennye-prestupleniya-na-ukraine-kommentariy-rossiyskogo-yurista (Дата звернення: 27.06.2014).

[31] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України Указ Президента України» від 14 квітня 2014 року № 405/2014.

[32] Справа «Ісаєва (Isayeva) проти Російської Федерації» (Скарга № 57950/00). — Постанова від 24 лютого 2005 року.

[33] Венская конвенция о праве международных договоров. Комментарий. — М. : Юрид. лит., 1997. — С. 73.

[34] Самопроголошені республіки у Донецькій та Луганській областях кваліфіковано як терористичні організації // 16.05.2014 Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=138582 (Дата звернення: 13.07.2014).

[35] «Стаття 1

Високі Договірні Сторони як дружні, рівноправні і суверенні держави засновують свої відносини на взаємній повазі та довірі, стратегічному партнерстві та співробітництві.

Стаття 2

Високі Договірні Сторони відповідно до положень Статуту ООН і зобов'язань по Заключному акту Наради з безпеки і співробітництва в Європі ***поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів***.

Стаття 3

Високі Договірні Сторони будують відносини одна з одною на основі принципів взаємної поваги суверенної рівності, ***територіальної цілісності, непорушності кордонів***, мирного врегулювання спорів, незастосування сили або загрози силою, включаючи економічні та інші способи тиску, права народів вільно розпоряджатися своєю долею, ***невтручання у внутрішні справи***, додержання прав людини та основних свобод, співробітництва між державами, сумлінного виконання взятих міжнародних зобов'язань, а також інших загальновизнаних норм міжнародного права».

[36] Резолюція ГА ООН 56/83. Відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння.
Ст. 4. Поведінка органів держави

1. Поведінка будь-якого органу держави розглядається як діяння даної держави за міжнародним правом незалежно від того, чи здійснює цей орган законодавчі, виконавчі, судові або будь-які інші функції, незалежно від положення, яке вын займає в системі держави, і незалежно від того, чи є він органом центральної влади або адміністративно-територіальної одиниці держави.
2. Поняття «орган» включає особу або будь-яке утворення, яке має такий статус за внутрішньодержавним правом.

Підрозділ 3.5.

◆

Гуманітарні аспекти антитерористичної операції на сході України

3.5.1. Взаємодія міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини під час Антитерористичної операції у східних регіонах України

«Антитерористична операція», що була оголошена владою України та на час написання цих рядків досі здійснювалася силами Збройних Сил України та підрозділів Міністерства внутрішніх справ України у Донецькій та Луганській областях проти підтримуваних з боку Російської Федерації збройних груп, поставила низку серйозних правових питань. Мета цього розділу — визначити обсяг норм міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини, що застосовується до конфлікту, який відбувається у східних регіонах України.

Проблема кваліфікації конфлікту у Донецькій та Луганській областях за міжнародним гуманітарним правом

З точки зору міжнародного гуманітарного права будь-яка ситуація масового насильства або конфлікту із застосуванням зброї мусить пройти юридичну кваліфікацію перед тим, як можна буде визначитися із обсягом норм, що до неї застосовуються. При цьому кваліфікація ситуації у двох східних областях України викликає у суспільстві значні емоції через очевидну фактичну, проте офіційно заперечувану участь у конфлікті іноземної держави — Російської Федерації.

Почати розгляд цієї проблематики доречно з нагадування, що у позитивному міжнародному гуманітарному праві відсутнє повне визначення всіх ситуацій, до яких воно застосовується. Так, Женевські конвенції про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р. у спільних статтях 2 та 3, Додатковий протокол I та Додатковий протокол II до них від 8 червня 1977 р. — у статті 1 (у кожному з Додаткових протоколів її зміст відрізняється) називають ситуації, до яких вони застосовуються, проте не містять чітких та недвозначних критеріїв, за якими такі ситуації можна визначити. Це створює одну з найбільш серйозних проблем у практичному застосуванні міжнародного гуманітарного права, оскільки його норми не діють у ситуаціях, що не перетинають відповідний «поріг застосування» (а є, наприклад, «внутрішніми заворушеннями» або «внутрішньою напруженістю»). Крім того, міжнародно-правове регулювання збройних конфліктів міжнародного та неміжнародного характеру, всупереч численним закликам до уніфікації, досі доволі суттєво відрізняється як за джерелами, так і за змістом нормативних приписів.

Гнатовський Микола Миколайович — доцент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к. ю. н..

За недостатньої чіткості конвенційних формулювань у питанні кваліфікації збройних конфліктів особливої ваги набувають рішення міжнародних судових установ. Зокрема, з питання визначення поняття «збройний конфлікт» вже хрестоматійним стало посилання на рішення Апеляційної палати Міжнародного кримінального трибуналу щодо колишньої Югославії (МКТЮ): «Збройний конфлікт має місце щоразу, коли держави вдаються до застосування сили або коли наявний тривалий збройний конфлікт між урядовими силами та організованими збройними групами або між такими групами всередині однієї держави»[1].

Як справедливо констатує Е. Давід, з цього визначення випливає, що поняття збройного конфлікту не є однозначним — його зміст змінюється залежно від того, про який з двох типів збройних конфліктів ідеться. Розбіжність між міжнародними та неміжнародними збройними конфліктами є критично важливою, оскільки право збройних конфліктів застосовується повністю лише у випадку міжнародного збройного конфлікту, тоді як до внутрішнього збройного конфлікту застосовується лише частина його норм[2].

Коментуючи тенденцію до стирання розбіжностей між двома типами збройних конфліктів, що характерна для розвитку міжнародного гуманітарного права впродовж останніх двох десятиліть, Апеляційна палата МКТЮ підкреслила, що до цього призвело збільшення кількості громадянських воєн, зростання їхньої інтенсивності та впливу на міжнародне співтовариство загалом, а також розвиток міжнародного захисту прав людини[3]. Разом з тим, поступове зникнення розбіжностей між міжнародно-правовим регулюванням двох типів збройних конфліктів не призвело до їхнього зникнення: «Виникнення згаданих вище загальних правил, що стосуються внутрішніх збройних конфліктів, не означає, що всі аспекти останніх регулюються загальним міжнародним правом. На згадку заслуговують два таких обмеження: і) лише деякі норми та принципи, що регламентують міжнародні збройні конфлікти, були поступово поширені й на внутрішні збройні конфлікти; та іі) вказана еволюція не призвела до повного та механічного перенесення цих норм на внутрішні конфлікти: застосовуватися до внутрішніх конфліктів стала, скоріше, їхня загальна сутність, ніж детальна регламентація, яку вони можуть містити»[4].

Спільна ст. 2 Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р. передбачає, що вони застосовуються: 1) в усіх випадках оголошеної

---

[1] Prosecutor v. Tadić, International Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) (Appeals Chamber), Case No. IT-94–1 «Prijedor», Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para 70.

[2] Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов: Курс лекций, прочитанных на юридическом факультете Открытого Брюссельского университета / Эрик Давид. — Пер. с франц. — 2-е русское издание, основанное на 4-м французском издании, с дополнениями автора. — М. : Международный Комитет Красного Креста, 2011. — С. 115.

[3] Prosecutor v. Tadić, ICTY (Appeals Chamber), Case No. IT-94–1 «Prijedor», Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para 97.

[4] Ibid, para. 126.

війни; або 2) чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо стан війни не визнаний однією з них; або 3) в усіх випадках часткової або повної окупації території Високої Договірної Сторони, навіть якщо цій окупації не чиниться жодний збройний опір[5]. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р. у ст. 1 (пункт 3) уточнює, що ситуації, описані у спільній ст. 2 Женевських конвенцій і є власне «міжнародними збройними конфліктами», а також те, що до них слід прирівнювати «збройні конфлікти, в яких народи ведуть боротьбу проти колоніального панування, іноземної окупації та расистських режимів для здійснення свого права на самовизначення, закріпленого в Статуті Організації Об'єднаних Націй та в Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй»[6] (пункт 4).

Спільна стаття 3 Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р. встановлює мінімальний гуманітарний стандарт, що, як зазначив Міжнародний Суд, має застосовуватися у всіх збройних конфліктах[7]. У статті зазначено, що вона застосовується у випадку збройного конфлікту, що не має міжнародного характеру та виникає на території держави. На практиці сформувалися два додаткових критерії застосовності спільної ст. 3. По-перше, збройні угруповання повинні мати *мінімальний рівень організації*, тобто перебувати під відповідальним командуванням, підкорятися військовій дисципліні та мати змогу дотримуватися норм міжнародного гуманітарного права. По-друге, збройний конфлікт повинен мати *достатній рівень інтенсивності*. Чітко встановити необхідний мінімум у цьому аспекті непросто, але як орієнтир використовується такий критерій: якщо із збройними заворушеннями неможливо впоратися лише силами поліції, а треба залучати збройні сили держави, то необхідний для застосування спільної ст. 3 рівень інтенсивності досягнуто.

Застосування Додаткового протоколу II, норми якого доповнюють та розвивають положення спільної ст. 3, залежить від дотримання низки жорстких критеріїв, встановлених у п. 1 його ст. 1. Відповідно до неї Додатковий протокол II застосовується до всіх неміжнародних збройних конфліктів, які: *1)* відбуваються на території будь-якої Високої Договірної Сторони *2)* між її збройними силами або іншими організованими збройними групами, які, *3)* перебуваючи під

---

[5] Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field. Commentary / Under the general editorship of Jean S. Pictet. — Geneva : International Committee of the Red Cross, 1952. — P. 27 (466 p.).

[6] Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 / Editors: Yves Sandoz, Christophe Swinarski, Bruno Zimmermann. — Geneva : International Committee of the Red Cross : Martinus Nijhoff Publishers, 1987. — P. 33 (XXXV p., 1625 p.).

[7] *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v. United States of America, 1986), ICJ, § 218.

відповідальним командуванням, *4)* контролюють частину її території, *5)* що дає їм змогу здійснювати безперервні й погоджені воєнні дії та *6)* застосовувати Додатковий протокол II. Отже, порівняно із спільною ст. 3, сфера застосування Додаткового протоколу II є звуженою у двох основних аспектах. По-перше, йдеться лише про неміжнародний збройний конфлікт, однією зі сторін якого є урядові збройні сили (спільна ст. 3 застосовується і до конфліктів між неурядовими угрупованнями). По-друге, мова йде тільки про ті неміжнародні збройні конфлікти, у яких антиурядові сили контролюють певну частину території держави.

Зауважимо, що звичаєві норми міжнародного гуманітарного права, які стосуються неміжнародних збройних конфліктів, застосовуються за дотримання критеріїв, необхідних для застосування спільної ст. 3. Крім того, ст. 8 Римського Статуту Міжнародного кримінального суду від 17 липня 1998 р. підтримала визначення неміжнародних збройних конфліктів, вироблене у практиці міжнародних кримінальних трибуналів[8]: «тривалий збройний конфлікт між урядовими збройними силами та організованими збройними групами або між такими збройними групами», що є аргументом на користь думки про застарілість формування п. 1 ст. 1 Додаткового протоколу II. Водночас повністю зберігає свою актуальність п. 2 ст. 1 Додаткового протоколу II, що вимагає відрізняти неміжнародний збройний конфлікт від ситуацій, до яких МГП взагалі не застосовується, а саме: «до випадків порушення внутрішнього порядку та виникнення обстановки внутрішньої напруженості, таких як безпорядки, окремі й спорадичні акти насильства та інші акти аналогічного характеру, оскільки вони не є збройними конфліктами».

Аналіз наявної інформації про ситуацію у Донецькій і Луганській областях України у зв'язку з проведенням там «Антитерористичної операції», не залишає сумнівів і у тому, що перейдено поріг застосування міжнародного гуманітарного права — тобто ситуація є збройним конфліктом, і виконано, як мінімум, усі критерії для застосування норм і спільної статті 3 Женевських конвенцій 1949 р., і Додаткового протоколу II до них, що регулюють збройний конфлікт неміжнародного характеру. Схожого висновку дійшов і «хранитель міжнародного гуманітарного права» — Міжнародний комітет Червоного Хреста, який 23 липня 2014 р. публічно закликав «всі сторони неміжнародного збройного конфлікту в Україні» поважати норми та принципи міжнародного гуманітарного права[9]. Аналогічно збройний конфлікт в України кваліфікувала відома міжнародна правозахисна неурядова організація «Human Rights Watch»[10].

---

[8] *The Prosecutor v. Duško Tadić* (Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 1995), ICTY, § 70.

[9] Ukraine: ICRC calls on all sides to respect international humanitarian law. 23–07–2014 News Release 14/125 // http://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2014/07–23-ukraine-kiev-call-respect-ihl-repatriate-bodies-malaysian-airlines.htm.

[10] Ukraine: Letter to President Poroshenko on military operations in Luhansk and Donetsk // http://www.hrw.org/news/2014/07/18/ukraine-letter-president-poroshenko-military-operations-lugansk-and-donetsk.

Утім, жоден неупереджений спостерігач не здатен заперечити очевидну масовану підтримку антиурядових збройних сил на Сході України з боку Російської Федерації, що призводить до так званої «інтернаціоналізації» неміжнародного збройного конфлікту. Наприкінці серпня 2014 року у зв'язку з очевидними військовими успіхами України Російська Федерація перейшла до нової фази агресії проти України, не тільки піддаючи її територію масованим обстрілам, а й ввівши до України окремі військові підрозділи.

Україна, поза сумнівом, далеко не перша держава, що постала перед схожою проблемою — у сучасному світі переважна більшість «неміжнародних» збройних конфліктів відбувається за тієї чи іншої міри участі зацікавленої сторонньої держави (чи навіть кількох держав). Початок новітній судовій практиці з цього питання було покладено рішенням Апеляційної палати МКТЮ у згадуваній вище у справі Душка Тадича — першій справі, розглянутій цим трибуналом, яка заклала фундаментальні підходи МКТЮ до значної кількості основоположних питань його функціонування. Серед таких питань одним із перших була кваліфікація збройного конфлікту у колишній Югославії. У цьому зв'язку Апеляційна палата МКТЮ зазначила: «Безспірно, що збройний конфлікт є міжнародним, якщо він відбувається між двома або більшою кількістю держав. Крім того, у випадку внутрішнього збройного конфлікту, що виникає на території держави, він може стати міжнародним (або, залежно від ситуації, мати міжнародний характер та існувати поруч із внутрішнім збройним конфліктом), якщо (і) інша держава втрутиться у цей конфлікт своїми військами, або ж якщо (іі) деякі з учасників внутрішнього збройного конфлікту діють від імені тієї іншої держави»[11].

Отже, Апеляційна палата МКТЮ визначила два альтернативних критерії, за наявності яких можна вести мову про перетворення неміжнародного збройного конфлікту на міжнародний. Обидва вони, на перший погляд, є доволі логічними, проте їхнє подальше застосування у міжнародній судовій практиці є неоднозначним. Почнемо їхній уважніший розгляд із першого з цих двох критеріїв — вторгнення до конфлікту військ іноземної держави.

Одним з прикладів застосування цього критерію у практиці МКТЮ є рішення у справі Тихомира Блашкича, у якому судова палата МКТЮ встановила, що існують «більш ніж достатні підстави для того, щоб розглядати конфлікт як міжнародний» з огляду на «пряме втручання Хорватії до Боснії і Герцеговини»[12]. Головним мотивом для такого висновку була не чисельність хорватських військовослужбовців на території Боснії і Герцеговини (вона налічувала від 3 до 5 тисяч осіб), а воєнні дії, у яких вони брали безпосередню участь. Ці дії відбувалися у місцевостях поза межами основного театру воєн-

[11] Prosecutor v. Tadić, ICTY (Appeals Chamber), Case No. IT-94–1 «Prijedor», Judgement of 15 July 1999, para. 84.

[12] Prosecutor v. Tihomir Blaškić, ICTY (Trial Chamber), Case No. IT-95–14 «La?va Valley», Judgement of 3 March 2000, paras. 75, 76, 94.

них дій: «бойові дії поза межами зони конфлікту неминуче мали вплив на ведення конфлікту у тій зоні. Вступивши у бойові зіткнення зі збройними силами Боснії і Герцеговини за межами зони конфлікту, хорватська армія послабила можливості боснійської армії вести воєнні дії проти сил Хорватської оборонної ради у центральній Боснії»[13].

Подібна аргументація призводить до висновку, що іноземне військове втручання, яке навіть непрямо зачіпає самостійний внутрішній конфлікт, перетворює такий конфлікт на міжнародний. Дійсно, саме такого висновку і доходив МКТЮ у подальших рішеннях, зокрема у справі Кордича і Черкеза[14] та справі Налетилича та Мартиновича[15]. Доволі цікавим є рішення судової палати МКТЮ про перегляд обвинувачення у справі Раїча, у якому, серед іншого, зазначається: «Рішення Апеляційної палати про юрисдикцію у справі Тадича не встановило кількісних характеристик втручання іноземної держави, необхідного для перетворення внутрішнього конфлікту на міжнародний»[16]. Далі у цьому рішенні палата доходить висновку, що міру необхідного втручання можна визначити як «суттєву та тривалу»[17]. Це рішення піддається цілком обґрунтованій критиці Дж. Стюартом, оскільки категорії «суттєвий» та «тривалий» є недостатньо визначеними, а також через те, що у міжнародному гуманітарному праві до міжнародних збройних конфліктів подібних критеріїв не висувають[18].

Тим не менш, певна градація іноземного військового втручання все ж є необхідною, адже саме вона може дати відповідь на питання про те, коли таке втручання перетворює внутрішній збройний конфлікт на міжнародний, а коли виникає інша ситуація, про яку йшлося у рішенні Апеляційної палати МКТЮ у справі Тадича — міжнародний збройний конфлікт існує одночасно з неміжнародним. У цьому зв'язку заслуговує на увагу заява судді М. Шахабуддіна, додана до рішення МКТЮ у справі Блашкича: «Існує збройний конфлікт між групою сецесіоністів (тих, хто вимагає відділення) та урядом держави. Іноземна держава здійснює військове втручання на підтримку такої групи та зустрічає збройний спротив з боку першої держави. Іноземна збройна інтервенція явно становить збройний конфлікт між державами, до якого застосовується Четверта Женевська конвенція. Проте чи стає сам внутрішній конфлікт міждержавним? Відповідь буде позитивною, якщо іноземна держава приймає контроль над групою сецесіоністів у такий спосіб, що застосування сили цією гру-

[13] Ibid., para. 94.

[14] Prosecutor v. Dario Kordić and Mario Čerkez, ICTY (Trial Chamber), Case No. IT-95–14/2 «La?va Valley», Judgement of 26 February 2001, para. 108.

[15] Prosecutor v. Mladen «Tuta» Naletilić and Vinko Martinović, ICTY (Trial Chamber), Case No. IT-98–34, Judgement of 31 March 2003, para. 194.

[16] Prosecutor v. Ivica Rajić, ICTY (Trial Chamber), Case No. IT-95–12-R61, Review of the Indictment Pursuant to Rule 61, 13 September 1996, para. 12.

[17] Ibid., para. 21.

[18] Stewart J. G. Op. cit. — P. 329.

пою стає застосуванням сили іноземною державою проти першої держави, що створює збройний конфлікт між державами за змістом пункту 1 ст. 2 Четвертої Женевської конвенції[19]. Ця думка, з якою, як уявляється, немає причин не погодитися, повертає нас до другого з критеріїв перетворення неміжнародного збройного конфлікту на міжнародний — дій учасників внутрішнього конфлікту від імені іноземної держави.

Питання про приписування державі відповідальності за діяльність іноземних недержавних акторів, що також є вирішальним для кваліфікації збройного конфлікту, є хрестоматійним прикладом суперечності у позиціях міжнародних судових органів — МС ООН та МКТЮ. Головний судовий орган ООН вперше висловився з цього приводу у 1986 р. у знаменитому рішенні у справі про військову та воєнізовану діяльність у Нікарагуа та проти Нікарагуа[20], відповідаючи на питання про відповідальність США за порушення міжнародного гуманітарного права, вчинені антиурядовими збройними силами у Нікарагуа («контрас»), що, як встановив Суд, були організовані та підготовлені США, отримуючи від них фінансування та озброєння. Суд виходив з визнаного у праві міжнародної відповідальності загального принципу, згідно з яким поведінка приватних осіб та їхніх груп не може бути приписана державі, якщо тільки такі особи або групи фактично не діють за вказівками держави, під її керівництвом та контролем[21]. Насамперед Суд визначив, що США несуть відповідальність за «планування, керівництво та підтримку» руху «контрас». Разом з тим, Суд не погодився з вимогою Нікарагуа приписати США всю поведінку «контрас», пославшись на те, що США не здійснювали щодо них повного («ефективного») контролю. У ключовій тезі на цю тему Суд вирішив, що «незважаючи на значну фінансову та іншу підтримку, що надавалася їм Сполученими Штатами, немає однозначних доказів того, що Сполучені Штати справді здійснювали такий ступінь контролю у всіх сферах, що можна було б вважати, що «контрас» діяли від їхнього імені. Всі згадані вище форми участі Сполучених Штатів та навіть загальний контроль держави-відповідача над силами, які багато в чому залежали від них, самостійно, без додаткових доказів не означають, що Сполучені Штати керували діями, які порушували права людини та норми гуманітарного права, на які посилається заявник, або примушували вчинювати такі дії. Такі дії цілком могли вчинятися «контрас» без контролю з боку Сполучених Штатів. Для виникнення юридичної відповідальності Сполучених Штатів за цю поведінку необхідно в принципі довести, що ця держава

---

[19] Prosecutor v. Tihomir Blaškić, ICTY (Trial Chamber I), Case No. IT-95–14 «Lašva Valley», Judgement of 3 March 2000. Declaration of Judge Shahabuddeen.

[20] Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14.

[21] Див. статтю 8 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння у редакції 2001 р. (Проект статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятый на 53-й сессии Комиссии международного права ООН. — Нью-Йорк, 2001).

здійснювала ефективний контроль за військовими та напіввійськовими операціями, під час яких було вчинено заявлені порушення»[22].

Як відомо, Апеляційна палата МКТЮ у справі Душко Тадича не погодилася з таким підходом, застосувавши для цілей кваліфікації збройного конфлікту при вирішенні питання про індивідуальну кримінальну відповідальність концепцію «загального контролю» *(overall control)*, що не вимагає доказів безпосереднього керівництва з боку держави діями, які порушують міжнародне гуманітарне право. При цьому було застосовано доволі різкі оцінки позиції МС ООН в частині, що стосується концепції «ефективного контролю» — вона була охарактеризована як така, що суперечить логіці права міжнародної відповідальності та практиці держав та судових установ[23]. Натомість Апеляційною палатою МКТЮ було запропоновано три ситуації, за яких слід вважати тих чи інших недержавних акторів як таких, що діють від імені держави.

По-перше, на думку Апеляційної палати МКТЮ, коли мова йде про дії окремої фізичної особи або невійськової організованої групи, слід вважати, що вони діяли як фактичний орган держави, «слід переконатися, чи давала та держава індивіду або групі, про яких ідеться, точні вказівки щодо вчинення конкретної дії, або ж треба встановити, що протиправна дія була публічно підтримана або схвалена *ex post facto* відповідною державою». По-друге, коли йдеться про контроль з боку держави над збройними силами, добровольцями або воєнізованими загонами, «контроль повинен мати загальний характер (та не повинен обмежуватися лише наданням фінансової допомоги, військового обладнання або організацією навчання»[24], але він не повинен «заходити настільки далеко, щоб включати видання конкретних наказів державою або керування з її боку кожною окремою операцією»[25]. По-третє, Апеляційна палата наводить приклад «входження індивідів до органів держави через їхню фактичну поведінку у структурі держави»[26] та пропонує до нього три ілюстрації: випадок австрійського єврея, який був призначений адміністрацією німецького табору на посаду, що передбачала владу стосовно інших інтернованих осіб[27], громадянина Нідерландів, який фактично діяв як німецький військовослужбовець[28], а також приписування Ірану міжнародної відповідальності за дії п'ятьох іранських «стражів революції» у «одностроях військового типу»[29].

---

[22] Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14. Paras. 109, 115.

[23] Prosecutor v. Tadić, ICTY (Appeals Chamber), Case No. IT-94–1 «Prijedor», Judgement of 15 July 1999, para. 116.

[24] Prosecutor v. Tadić, ICTY (Appeals Chamber), Case No. IT-94–1 «Prijedor», Judgement of 15 July 1999, para. 137.

[25] Ibid., para. 137.

[26] Ibid., para. 141.

[27] Ibid., para. 142.

[28] Ibid., para. 143.

[29] Ibid., footnote 174.

Оцінюючи запропонований МКТЮ підхід до встановлення відповідальності держави за дії недержавних акторів та, відповідно, критеріїв кваліфікації збройного конфлікту як міжнародного, слід підкреслити, що він не відрізняється чіткістю. Вагання щодо нього, які існували у самій Апеляційній палаті, підсумовано в окремій думці судді М. Шахабудділа, який висловлює сумнів у необхідності заперечувати правильність рішення МС ООН у справі про військову та воєнізовану діяльність у Нікарагуа та проти Нікарагуа, вважаючи його цілком правильним[30]. Піддається це рішення серйозній критиці і в літературі — не стільки з точки зору висновку Трибуналу щодо кваліфікації збройного конфлікту у Боснії і Герцеговині, скільки через загальну непереконливість та складність практичного застосування у майбутньому. Так, Л. Муар характеризує всю частину рішення Апеляційної палати у справі Тадича, що стосується питання «загального контролю», як «непотрібні (та насправді сумнівні) міркування»[31]. Дж. Стюарт вважає, що застосування критеріїв «загального контролю» до міжнародного гуманітарного права «підриває можливість послідовного та принципового застосування гуманітарних норм в умовах інтернаціоналізованих воєнних дій»[32].

Дійсно, у питанні про перетворення збройного конфлікту з неміжнародного на міжнародний залежно від міри контролю, який здійснюється іноземною державою над антиурядовими силами, яскраво проявляється одна з найбільших проблем застосування міжнародного гуманітарного права. Рішення міжнародних судових установ справді дають багато підстав для наукових дебатів та відповідного збагачення міжнародно-правової доктрини. Проте сторонам конкретного збройного конфлікту може виявитися дуже непросто (а подекуди — і неможливо) керуватися ними як основою для тлумачення договірних та звичаєвих норм міжнародного гуманітарного права, якщо їхній зміст не до кінця зрозумілий вченим, а тим більше, коли ці рішення суперечать рішенням іншої, абсолютно не менш авторитетної міжнародної судової установи — МС ООН.

Останній у рішенні по суті справи про застосування Конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього (Боснія і Герцеговина проти Сербії та Чорногорії) 2007 р.[33] змушений був знову висловитися з питання про приписування державі відповідальності за дії недержавних акторів. Цього разу, щоправда, це було зроблено не у зв'язку з міжнародним гуманітарним правом *stricto sensu*, а з метою встановлення відповідальності держави — Федеративної Республіки Югославія (ФРЮ) — за геноцид у м. Сребреніца, ско-

[30] Ibid., Separate Opinion of Judge Shahabuddeen, para. 17.

[31] Moir L. The Law of Internal Armed Conflict / Lindsay Moir. — Cambridge University Press, 2004. — P. 49.

[32] Stewart J. G. Op. cit. — P. 327.

[33] Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 43.

єний збройними силами боснійських сербів. Встановивши, що генерал Младич та інші особи, відповідальні за геноцид, не діяли як представники ФРЮ *de jure* та не могли розглядатися як такі представники з огляд на їхню можливу «повну залежність» від ФРЮ[34], МС ООН розглянув питання про те, чи могли ці особи розглядатися як представники ФРЮ *de facto*, та застосував критерії «ефективного контролю», сформульовані ним у 1986 р. у справі про військову та воєнізовану діяльність у Нікарагуа та проти Нікарагуа, назвавши їх такими, що відповідають ст. 8 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р. та звичаєвому міжнародному праву[35]. Розглянувши концепцію «загального контролю», сформульовану Апеляційною палатою МКТЮ у 1999 р., МС ООН відкинув її з двох причин. По-перше, на його думку, МКТЮ висловився з питання, яке не було необхідним для здійснення ним своєї юрисдикції щодо вирішення кримінальних справ[36]. По-друге, Суд заявив, що критерій «загального контролю», застосований у справі Тадича, якщо його взагалі можна застосовувати до визначення міжнародного характеру збройного конфлікту, є «непереконливим» при визначенні відповідальності держави за дії збройних сил та воєнізованих загонів, що не входять до числа її офіційних органів. «Непереконливість» критерію загального контролю проявляється у двох аспектах. Перший аспект полягає, як зазначив МС ООН, у тому, що «логіка не вимагає застосування однакових критеріїв для вирішення двох питань, природа яких дуже відрізняється», а отже міра участі держави у збройному конфлікті може відрізнятися від тієї, за якої настає її відповідальність[37]. Другий аспект полягає у тому, що концепція «загального контролю» надмірно розширяє сферу відповідальності держави, оскільки виходить за межі критеріїв, визначених Комісією міжнародного права ООН у ст. 8 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння[38].

Не викликає подиву, що і це рішення міжнародної судової установи було піддано жорсткій критиці, насамперед — з боку одного з безпосередніх авторів рішення Апеляційної палати МКТЮ у справі Тадича — професора та судді Антоніо Кассезе[39]. Проте послідовне відстоювання головною судовою установою ООН свого підходу та його явна суперечність з підходом найбільш продуктивного (принаймні, за кількістю рішень) органу міжнародного кримінального правосуддя в історії людства лише ускладнює і без того непросте завдання кваліфікації як міжнародних тих збройних конфліктів, що розпочиналися як суто внутрішні.

---

[34] Ibid., paras. 386–394.

[35] Ibid., para. 398.

[36] Ibid., para. 403.

[37] Ibid., para. 405.

[38] Ibid., para. 406.

[39] Cassese A. The Nicaragua and Tadić Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia / Antonio Cassese // The European Journal of International Law. — 2007. — Vol. 18, No. 4. — P. 649–668.

Правильний напрям для виходу із цієї ситуації, як уявляється, пропонує Е. Давід, який дотепно відзначає: «Подібно до Христофора Колумба, який вважав, що прибув до Індії, а насправді, не знаючи цього, відкрив Америку, МКТЮ знайшов гарні фактичні підстави для того, щоб оголосити боснійський конфлікт міжнародним, оскільки Міжнародний Суд визнав за необхідне уточнити, що не ставить під питання самі ці підстави: фінансова та матеріальна допомога Федеративної Республіки Югославія сербам Боснії та її всеохоплюючий контроль над їхніми діями зберігають, відповідно, все своє значення для оцінки інтернаціоналізації внутрішнього конфлікту у світлі втручання іноземної держави. У цьому сенсі справа Тадича не втратила своєї практичної цінності як прецедент, хоча МКТЮ і виходив з хибних посилок»[40].

Іншими словами, застосування критерію «загального контролю» суто для цілей кваліфікації збройного конфлікту — не заперечуючи правильності критерію «ефективного контролю» для цілей права міжнародної відповідальності — і є, судячи з усього, найбільш конструктивним підходом до вирішення проблеми трансформації внутрішнього збройного конфлікту у міжнародний (його «інтернаціоналізації»). Це припущення підтверджується і першими справами МКС, у якому йому довелося відповідати на питання про «загальний контроль». З точки зору судової палати МКС, висловленої у справі Томаса Лубанги, загальний контроль держави над озброєним угрупованням передбачає, що «ця держава відіграє певну роль в організації, координації і плануванні воєнних операцій, здійснюваних озброєною групою, окрім фінансування та матеріального забезпечення, навчання її членів, а також оперативної підтримки, що їй надається»[41]. Підтвердження такого підходу можна знайти у інших справах, що розглядаються МКС[42].

На нашу думку, з цієї логіки необхідно виходити і при кваліфікації збройного конфлікту на території Луганської та Донецької областей України. У реальності це, звичайно, є один збройний конфлікт. Проте виключно з точки зору міжнародного гуманітарного права та лише для визначення обсягу застосовних норм доцільно умовно виділяти два збройні конфлікти з різним суб'єктним складом. Перший — неміжнародний, сторони якого — збройні групи «ЛНР/ДНР» та Україна. Обов'язки сторін визначаються спільною статтею 3 Женевських конвенцій та Додатковим протоколом II до них 1977 р. Це те, чим має насамперед керуватися Україна у збройній боротьбі з російськими та проросійськими бойовиками на своїй території. У такому конфлікті немає, наприклад, статусу комбатанта (адже не можна визнати антиурядових бойовиків «законними учасниками конфлікту») та, відповідно, статусу військовополоне-

[40] Давид Э. Указ. соч.

[41] Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, International Criminal Court (ICC) (Pre-Trial Chamber), Case No. ICC-01/04–01/06, Decision on the confirmation of charges, 29 January 2007, para. 211.

[42] Prosecutor v. Germain Katanga and Mathieu Ngudjolo Chui, ICC (Pre-Trial Chamber), Case No. ICC-01/04–01/07, Decision on the confirmation of charges, 30 September 2008, para. 240.

ного (є значно скромніший за гарантіями статус «особи, затриманої у зв'язку зі збройним конфліктом»). Ширшим є і вибір засобів ведення воєнних дій.

Не слід забувати і про другий аспект конфлікту — міжнародний, сторонами якого є Російська федерація та Україна. Така кваліфікація неминуча для ситуацій, де Росія обстрілює нашу територію силами своїх збройних сил та здійснює або ж «загальний» або навіть «ефективний» контроль над антиукраїнськими збройними групами. На ці взаємодії поширюється право міжнародних збройних конфліктів. Ця логіка також стане у пригоді при вирішенні питання про кримінальну відповідальність злочинних закордонних «спонсорів» антиукраїнських бойовиків.

Застосування норм міжнародного права прав людини до збройного конфлікту у Донецькій та Луганській областях України

Як би не кваліфікувався збройний конфлікт у двох східних областях України, необхідно пам'ятати, що до поведінки сторін у ньому повною мірою застосовується міжнародне право прав людини.

Питання про співвідношення міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини є одним з найбільш актуальних та неоднозначних. Хоча обидві ці галузі міжнародного права мають на меті захист прав осіб, історія їхнього формування та способи такого захисту суттєво відрізняються. Міжнародне гуманітарне право сформувалося як галузь класичного міжнародного права, що регулювала міждержавні відносини під час війни, тоді як питання захисту прав людини лише поступово перейшли із суто національного на міжнародний рівень. Хоч норми цієї галузі і мають результатом захист прав окремих осіб, він випливає із приписів, призначених насамперед регулювати поведінку держав одна щодо одної. За міжнародним гуманітарним правом захищаються права цілих категорій осіб (наприклад, поранених, військовополонених, цивільних осіб під владою супротивника тощо), а не формулюються суб'єктивні права окремих індивідів щодо держави, як це характерно для міжнародного права прав людини. Проте із розширенням міжнародного аспекту захисту прав людини, з одного боку, та з поширенням норм міжнародного гуманітарного права на неміжнародні збройні конфлікти, з іншого, проблема співвідношення правових режимів, що передбачаються цими двома галузями міжнародного права, набула гострого практичного характеру.

Хоча існують численні випадки, коли міжнародне гуманітарне право та міжнародне право прав людини доповнюють одне одного або відсилають одне до одного, найбільш типовим варіантом співвідношення норм цих двох галузей є їхнє паралельне застосування. За такої ситуації кожна із цих двох галузей застосовуються до конкретних фактів, оцінюючи їх відповідно до своїх власних вимог. Саме так можна узагальнити підхід Міжнародного Суду ООН у справах про правові наслідки будівництва стіни на окупованій палестинській

території 2004 р.[43] та про збройні дії на території Конго 2005 р.[44] Паралельне застосування міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини може також включати випадки, коли окремі категорії з однієї з цих галузей братимуться до уваги для застосування норм іншої. Наприклад, зміст права на життя, передбаченого міжнародним правом прав людини, за ситуації збройного конфлікту тлумачитиметься відповідно до положень міжнародного гуманітарного права.

У практичному сенсі для України найважливішим є питання про застосування під час «Антитерористичної операції» норм Європейської конвенції з прав людини та основоположних свобод у світлі практики Європейського суду з прав людини. Останній орган має тривалу та непросту історію взаємин із ситуаціями збройних конфліктів, коли крім права прав людини застосовується і міжнародне гуманітарне право.

Текст Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (ЄКПЛ) не залишає сумнівів у тому, що ця конвенція застосовується під час збройних конфліктів так само, як і у мирний час. Відповідно, будь-які діяння держави — учасниці ЄКПЛ під час збройного конфлікту тягнуть її відповідальність. Територіальна сфера дії ЄКПЛ для держави — учасниці не обмежується її власною територією, а, як послідовно з часів справи *Loizidou v Turkey* проголошує ЄСПЛ, поширюється на будь-яку територію, де держава здійснює ефективний контроль[45]. Разом з тим та подібно до ст. 4 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р., пункт 1 ст. 15 ЄКПЛ передбачає, що будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за Конвенцією під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації. У справі *Lawless v Ireland* «суспільна небезпека» за замістом ст. 15 ЄКПЛ визначена як «ситуація виняткової та неминучої небезпеки або кризи, що поширюється на суспільний загал, а не на окремі групи, та становить загрозу впорядкованому життю суспільства, що є основою для даної держави»[46]. Дерогація (тобто заходи, що відступають від зобов'язань держави) може здійснюватися виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Очевидно, що автори конвенції перед іншими зобов'язаннями, що має держава під час війни, насамперед мали на увазі зобов'язання з міжнародного гуманітарного права, а також норми ін-

---

[43] *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* (Advisory Opinion, 2004), ICJ.

[44] *Armed Activities on the Territory of the Congo* (Democratic Republic of the Congo v. Uganda, 2005), ICJ.

[45] *Loizidou v Turkey (Preliminary Objections)* (App No 15318/89), judgment, 23 March 1995, Series A, Vol 310, para 62; *Loizidou v Turkey (Merits)* (App No 15318/89), judgment, 18 December 1996, Reports 1996-VI, 2216, para 52.

[46] *Lawless v Ireland* (App No 332/57), report, 19 December 1959, Series B, Vol 1, para 90.

ших договорів з прав людини (насамперед — Міжнародного пакту про громадянські та політичні права)[47].

Крім того, ЄКПЛ, як пізніше і Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, визначила низку прав людини, дерогація яких заборонена за будь-яких обставин. Пункт 2 ст. 15 ЄКПЛ передбачає, що положення пункту 1 не може бути підставою для відступу від статті 2 (право на життя), крім випадків смерті внаслідок правомірних воєнних дій, і від статей 3 (заборона катування, нелюдського чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання), пункту 1 статті 4 (заборона тримати іншу особу у рабстві або підневільному стані) і статті 7 (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). У контексті права на життя (ст. 2 ЄКПЛ), яке має виняток щодо смерті внаслідок правомірних воєнних дій, очевидно, що правомірність конкретних воєнних дій визначається саме міжнародним гуманітарним правом. Слід підкреслити, що у ЄКПЛ йдеться не про оцінку правомірності воєнних дій з точки зору *jus ad bellum*, а саме про оцінку їх з точки зору законів та звичаїв війни (*jus in bello*), у чому легко переконатися, звернувшись до автентичних текстів конвенції. Так, у англійському тексті вживається вираз «*lawful acts of war*», а у французькому — «*actes licites de guerre*», з чого видно, що вимога законності стосується саме тих чи інших дій під час війни, а не війни як такої.

Окрім згаданої вище справи *Lawless v Ireland* у практиці ЄСПЛ були й інші справи, у яких Суд розглядав відповідність дерогації з боку держав іншим їхнім зобов'язанням за міжнародним правом[48]. Щоправда, у жодному з цих випадків Суд не знаходив підстав вважати таке відхилення протиправним. Навряд чи є підстави критикувати таку позицію ЄСПЛ у принципі, адже ситуації, коли держава посилається на ст. 15 Конвенції, є досить рідкісними, а коли вона все ж вдається до цього, на її користь грають доволі широкі «межі розсуду», визнані Судом ще у справі *Lawless v Ireland.* У більшості ж випадків, як і у нинішній ситуації в Україні, заява про дерогацію відсутня, а ефективність дії ЄКПЛ додатково гарантується її ст. 53, згідно з якою «ніщо в цій Конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує чи применшує будь-які права людини та основоположні свободи, які можуть бути визнані на підставі законів будь-якої Високої Договірної Сторони чи будь-якою іншою угодою, стороною якої вона є».

Розгляд справ, у яких створені ЄКПЛ органи розглядали ситуації, що регулюються міжнародним гуманітарним правом, доречно розпочати із міждержавного спору Кіпру та Туреччини (справа *Cyprus v Turkey*)[49]. У цій справі

---

[47] Pieter Van Dijk et al, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* (Antwerp/Oxford: Intersentia, 4th edn, 2006), P. 1067–1068; Harris, O'Boyle, Warbrick Law of the European Convention on Human Rights. 2nd ed. OUP, 2009. P.637–638.

[48] *Ireland v United Kingdom* (App No 5310/71), judgment, 18 January 1978, Series A, Vol 25, para 222; *Branningan and McBride v United Kingdom* (App Nos 14553/89; 14554/89), judgment, 26 May 1993, Series A, Vol 258-B, paras 63–73.

[49] *Cyprus v Turkey* (App Nos 6780/74; 6950/75), decision, 26 May 1975, DR 2, 125.

йшлося про події 1974 р., пов'язані із вторгненням Туреччини на Кіпр 20 липня 1974 р. та окупацією частини його території, що триває і донині. Вторгнення Туреччини відбулося після періоду насильства між кіпріотами грецького та турецького походження, спричиненого підтриманою Грецією спробою державного перевороту. Як стверджувалося у скарзі уряду Кіпру, Туреччина, не оголошуючи війни, вторглася на Кіпр і почала військові операції на кіпрській території за участі своїх сухопутних, морських та військово-повітряних сил. До 30 липня 1074 р. вона окупувала суттєву територію у північній частині Кіпру. 14 серпня 1974 р. подальшими військовими операціями Туреччина поширила окупацію на майже 40% території Кіпру. Уряд Кіпру стверджував, що збройні сили Туреччини спричинили загибель людей, піддавали осіб обох статей та всіх вікових категорій катуванням, нелюдському та такому, що принижує людську гідність, поводженню та покаранню, примушували осіб до роботи, вигнали тисячі людей з місць їхнього проживання та спричинили знищення власності та перешкоди вільному використанню власності. У скарзі стверджувалося, що всі ці дії було спрямовано виключно проти грецьких кіпріотів через їхню національність, расу та релігію. Обґрунтовуючи свої вимоги, уряд Кіпру посилався на статті 1–6, 8, 13, 17, ст. 1 Протоколу №1, а також, у зв'язку з ними, ст. 14 ЄКПЛ. З точки зору відповідача — уряду Туреччини, скарга Кіпру була неприйнятною з огляду на брак належним чином встановленого представництва, відсутність вичерпання національних заходів правового захисту та «образливий характер» скарги.

Посилання на міжнародне гуманітарне право було зроблено Європейською комісією з прав людини у її доповіді Комітету Міністрів Ради Європи 10 липня 1976 р. у частині, що стосувалася, серед іншого, затримання та інтернування осіб під час конфлікту. Зокрема, Комісія зазначила: «і Кіпр, і Туреччина є сторонами (Третьої) Женевської конвенції від 12 серпня 1949 р., яка стосується поводження з військовополоненими. У зв'язку з подіями літа 1974 р. Туреччина, зокрема, запевнила Міжнародний Комітет Червоного Хреста (МКЧХ) у своєму намірі застосовувати Женевські конвенції та висловила готовність забезпечити гуманітарну діяльність. Справді, делегати МКЧХ регулярно відвідували військовослужбовців та цивільних осіб, яким владою однієї зі сторін було надано статус військовополонених. До того, як воєнні дії відновилися 14 серпня 1974 р., цей статус було надано 385 грецьким кіпріотам в Адані, яких відвідали два делегати МКЧХ (один з них — лікар), 63 грецьким кіпріотам, які утримувалися у в'язниці «Сарай» у турецькій частині Нікосії, а також 3268 турецьким кіпріотам у таборах на Кіпрі»[50]. З огляду на це, «Комісія не вважає необхідним досліджувати питання порушення статті 5 ЄКПЛ щодо осіб, яким

[50] *Cyprus v Turkey* (App Nos 6780/74; 6950/75), report, 10 July 1976, (1982) 4 EHRR 482, 532, para 313.

надано статус військовополонених»[51]. Необхідно погодитися з Й. Фровейном[52] та М. Форович[53], які вважають такий підхід Європейської комісії з прав людини визнанням особливого статусу військовополонених у порівнянні зі статусом інших затриманих осіб, та, відповідно, визнанням того, що Третя Женевська конвенція у цій ситуації діє як *lex specialis.* Утім, прямо у доповіді Комісії про це не сказано, і такий висновок можна вивести лише з її відмови розглядати питання про порушення ст. 5 ЄКПЛ та відповідної обережної аргументації, завдяки якій Комісія гарантувала те, що вона не вийшла за межі своїх повноважень щодо застосування виключно ЄКПЛ.

У цій же справі необхідно звернути увагу на спільну окрему думку двох членів Комісії, у якій вони пішли далі, ніж більшість, у питаннях тлумачення та застосування міжнародного гуманітарного права. Розглядаючи можливість відхилення Туреччини від її зобов'язань за ЄКПЛ із посиланням на ст. 15 Конвенції, вони зауважили: «норми міжнародного права про поводження з населенням на окупованих територіях (що містяться насамперед у Гаазькому положенні 1907 р. та Четвертій Женевській конвенції від 12 серпня 1949 р.) беззаперечно здатні допомогти у вирішенні питання про те, чи заходи, вжиті державою-окупантом на відхилення від її зобов'язань, яких вона у принципі повинна додержуватися в силу ЄКПЛ там, де вона здійснює свою юрисдикцію (*de jure* або *de facto*), виправданими або невиправданими згідно з тим критерієм, що дозволені лише ті заходи з дерогації, які є вкрай необхідними за даних обставин… З цього випливає, що дотримання цих норм Високою Договірною Стороною під час військової окупації території іншої держави у принципі повинно гарантувати, що Висока Договірна Сторона не вийде за межі права на дерогацію, передбаченого ст. 15 Конвенції. /…/ Заходи, що самі по собі суперечать положенню ЄКПЛ, але які вживаються правомірно згідно з міжнародним правом, що застосовується під час збройних конфліктів, повинні розглядатися як правомірне відхилення від зобов'язань, що випливають з Конвенції»[54].

Викладена точка зору має сенс, оскільки, на наш погляд, узгоджується з логікою ст. 15 ЄКПЛ: тільки якщо держава вдається до відхилень від своїх зобов'язань за Конвенцією у повній відповідності з міжнародним правом, такі відхилення є правомірними[55]. Отже, за ситуації використання державою механізму, передбаченого у ст. 15 у випадку збройного конфлікту (що прямо нею

---

[51] Ibid. Para 313.

[52] Jochen Abr. Frowein, 'The Relationship Between Human Rights Regimes and Regimes of Belligerent Occupation' // Israel Yearbook on Human Rights, 1998, Volume 28. — P. 10.

[53] Forowicz M. The Reception of International Law in the European Court of Human Rights. — Oxford, 2011. — P. 324.

[54] *Cyprus v Turkey* (App Nos 6780/74; 6950/75), report, 10 July 1976, (1982) 4 EHRR 482, P. 564–565.

[55] Magdalena Forowicz The Reception of International Law in the European Court of Human Rights. P. 325.

передбачено), її дії повинні оцінюватися на відповідність чинним для неї нормам договірного та звичаєвого міжнародного гуманітарного права.

У справі *Güleç v Turkey* Судом було розглянуто інцидент, що стався у турецький провінції Ширнак (Şırnak) 4 березня 1991 р., коли пострілами з танку вбік демонстрантів було поранено 12 та вбито двох осіб, зокрема Ахмета Гюлеча (Ahmet Güleç) — сина заявника Гусейна Гюлеча (Hüseyin Güleç). Уряд Туреччини стверджував, що Ахмет Гюлеч був убитий членами Робітничої партії Курдистану (ПКК), які знаходилися серед демонстрантів. Натомість заявник вважав, що його сина було вбито турецькими силами безпеки, які відкрили вогонь по беззбройних демонстрантах, а отже Туреччиною було порушено її зобов'язання за ст. 2 ЄКПЛ (право на життя).

Головним питанням у цій справі для ЄСПЛ стало визначення того, чи відповідало застосування державою сили пункту 2 ст. 2 ЄКПЛ, відповідно до якого позбавлення життя не розглядається як таке, що вчинене на порушення цієї статті, якщо воно є наслідком виключно необхідного застосування сили, зокрема при вчиненні правомірних дій для придушення заворушення або повстання. Відповідаючи на нього, Суд підкреслив необхідність визначення балансу між метою, що переслідується, та засобами, які використовуються для її досягнення. Він зазначив, що сили безпеки використали дуже потужну зброю, оскільки в їхньому розпорядження нібито не виявилось палиць, щитів, водяної гармати, гумових куль або сльозогінного газу. Така ситуація, на думку Суду, була незрозумілою та неприйнятною, оскільки у регіоні, у якому відбулися ці події, було оголошено надзвичайний стан та подібні заворушення мали бути очікуваними. З огляду на це ЄСПЛ дійшов висновку, що вбивство Ахмета Гюлеча не було наслідком абсолютно необхідного застосування сили, і що таке застосування сили було непропорційним (несумірним). Суд також зазначив, що ретельного розслідування обставин загибелі Ахмета Гюлеча не було проведено.

Ця на перший погляд не надто складна справа є етапною для формування позиції ЄСПЛ стосовно міжнародного гуманітарного права. Судді, які зазначили у рішенні, що ситуація досягла порогу надзвичайного стану, а також що очікувалися громадські заворушення, тим не менше вирішили утриматися від висновку про те, чи не мали місце підстави для застосування норм міжнародного гуманітарного права, які регулюють збройні конфлікти неміжнародного характеру. Іншими словами, Суд утримався від суджень про те, чи застосовувалася до ситуації ст. 3, спільна для чотирьох Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р. Натомість Суд вперше звернувся до використання притаманної саме міжнародному гуманітарному праву термінології, посилаючись при цьому лише на ЄКПЛ. У рішенні ЄСПЛ робить акцент на двох аспектах, які дозволяють зробити висновок про порушення ст. 2 Конвенції — це відсутність ефективного розслідування загибелі особи, а також непропорційність застосування сили. Останнє є результатом рецепції Судом одного з основоположних принципів міжнародного гуманітарного права — принципу пропорційності (сумірності), відповідно до якого

випадкові втрати життя цивільними особами, які неминуче трапляються під час збройних конфліктів, оцінюють у порівнянні з конкретною та прямою військовою перевагою (ст. 57 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій). Варто зауважити, що принцип сумірності (пропорційності) адаптовано Судом до конкретних обставин *Güleç v Turkey*, адже про жодну військову перевагу при розігнанні демонстрації йтися не могло.

Логічним продовженням такого підходу стало рішення ЄСПЛ у справі *Ergi v Turkey*[56]. Громадянин Туреччини Мугаррем Ергі (Muharrem Ergi) звернувся зі скаргою від свого імені, своєї загиблої сестри Гавви Ергі (Havva Ergi) та її доньки про порушення статей 2, 8, 13, 14 та 18 ЄКПЛ. Скарга стосувалася подій 29 вересня 1993 р., коли під час перестрілки між силами безпеки Туреччини та бойовиками ПКК було вбито Гавву Ергі, яка перебувала у власному будинку. Перестрілка стала результатом засади, влаштованої урядовими силами поблизу села з метою захоплення членів ПКК. Заявник стверджував, що загибель його сестри стала результатом військової операції сил безпеки, спрямованої на відплату, тоді як представники уряду Туреччини наполягали на тому, що поблизу села мало місце бойове зіткнення, а постріл, яким було вбито Гавву Ергі, було зроблено повстанцями. При розгляді заяви у Європейській комісії з прав людини було встановлено брак доказів того, що дії турецьких сил безпеки мали характер помсти, а також неможливість визначити, з якого боку було зроблено постріл, яким було вбито сестру скаржника. Разом з тим, Комісія вирішила, що необхідно розглянути, чи відповідали вимогам ст. 2 ЄКПЛ планування та проведення операції 29 вересня 1993 р., а також розслідування обставин загибелі Гавви Ергі.

ЄСПЛ, розглядаючи ці аспекти справи, зазначив, що: «згідно зі ст. 2 Конвенції, взятої разом зі ст. 1, від держави можуть вимагатися певні заходи із забезпечення дотримання права на життя. З огляду на це, /…/ відповідальність держави не обмежується ситуацією, за якої існують достатні докази, що помилковим вогнем з боку представників держави було вбито цивільну особу. Відповідальність також може наставати у випадку, якщо представники держави не вживають усіх необхідних запобіжних заходів при виборі засобів та методів операції сил безпеки, скерованої проти антиурядової групи, з метою уникнути або принаймні мінімізувати випадкову загибель цивільних осіб… Слід також визначити, чи були операції сил безпеки заплановані та проведені у таких спосіб, щоб уникнути чи мінімізувати, наскільки це можливо, будь-який ризик для життя мешканців села, у тому числі від вогню членів ПКК, які потрапили у засідку»[57]. Суд вирішив, що за відсутності доказів з боку турецької влади про те, як саме здійснювалося планування та організація засідки, можна зробити висновок про недостатні запобіжні заходи, вжиті для захисту життя цивіль-

[56] *Ergi v Turkey* (App No 23818/94), judgment, 28 July 1998, Reports 1998-IV, 1751, para 77.
[57] Ibid., para. 79.

них осіб. Як і у попередній справі, ЄСПЛ вказав на брак ефективного розслідування загибелі особи, а також встановив порушення інших статей Конвенції.

Подібно до рішення у справі *Güleç v Turkey*, Суд не послався прямо на норми міжнародного гуманітарного права, проте використав низку принципів цієї галузі міжнародного права. Так, оцінюючи засоби та методи проведення операцій силами безпеки у контексті статей 1 та 2 ЄКПЛ, Суд використав положення міжнародного гуманітарного права, пов'язані з принципом сумірності та вимогою вжити запобіжних заходів при організації нападу. Так, пункт 2 ст. 57 Додаткового протоколу I до Женевських конвенцій, серед іншого, вимагає, щоб сторони конфлікту вживали «всі практично необхідні запобіжні заходи при виборі засобів та методів нападу з метою уникнення випадкової загибелі цивільних осіб, їхнього поранення та випадкової шкоди цивільним об'єктам та, у будь-якому випадку, звести їх до мінімуму». Зазначимо, що хоча передбачені Додатковим протоколом I норми щодо запобіжних заходів при організації нападів стосуються збройних конфліктів міжнародного характеру, ЄСПЛ за аналогією застосував їх до неміжнародного збройного конфлікту. Такий підхід, на нашу думку, не заслуговує на критику, адже його гуманітарна спрямованість не викликає сумнівів, а відсутність прямих посилань на міжнародне гуманітарне право позбавляють сенсу будь-які спроби поставити під сумнів рішення ЄСПЛ у цій справі, заперечуючи звичаєвий характер відповідних норм міжнародного гуманітарного права та їхнє поширення на всі види збройних конфліктів. Тим не менше, у цьому контексті варто підкреслити, що чинне звичаєве міжнародне гуманітарне право розглядає як принцип сумірності, так і основні обов'язки щодо вжиття запобіжних заходів при організації нападу як обов'язкові і для міжнародних, і для неміжнародних збройних конфліктах. Це стосується як принципу пропорційності (сумірності), що відображений у нормі 14 «Дослідження звичаєвого міжнародного гуманітарного права», так і низки норм, які стосуються запобіжних заходів при організації нападу (норми 15–21 «Дослідження звичаєвого міжнародного гуманітарного права»)[58]. Лише дія норми 21 («Якщо можливий вибір між кількома військовими цілями для досягнення рівноцінної військової переваги, потрібно обирати ту, від нападу на яку можна очікувати створення найменшої небезпеки для життя цивільних осіб та для цивільних об'єктів») під час неміжнародних збройних конфліктів може ставитися під сумнів[59].

---

[58] Звичаєве міжнародне гуманітарне право. Норми / Пер. с англ. А. В. Льовіна, Л. Р. Сивко, О. Р. Поєдинок ; за ред. М. М. Гнатовського // Український часопис міжнародного права. — 2006. — № 2 — С. 8–9.

[59] Customary International Humanitarian Law / International Committee of the Red Cross; Edited by Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck. Volume 1: Rules. — Cambridge University Press, 2005. — P. 65–67;

Customary International Humanitarian Law / International Committee of the Red Cross; Edited by Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck. Volume 2: Practice. Part 1. — Cambridge University Press, 2005. — P. 413–418.

Більше того, у тій частині рішення у справі *Ergi v Turkey,* де йдеться про обов'язок уряду захищати цивільне населення не тільки від власних нападів, але й від нападів ПКК, ЄСПЛ фактично звертається до другого аспекту запобіжних заходів — тих, що повинні бути вжиті як захист від наслідків нападів, та у договірному міжнародному гуманітарному праві знайшли відображення у ст. 58 Додаткового протоколу I. Згідно з нею, сторони конфлікту «максимально можливою мірою: a) прагнуть /…/ вивести цивільне населення, цивільних осіб і цивільні об'єкти, що перебувають під їхнім контролем, із районів, розміщених поблизу воєнних об'єктів; b) уникають розміщення воєнних об'єктів у густонаселених районах або поблизу них; c) вживають інших необхідних запобіжних заходів щодо захисту цивільного населення й цивільних об'єктів, що перебувають під їхнім контролем, від небезпек, що виникають у результаті воєнних операцій». У чинному міжнародному гуманітарному праві ці норми також діють для міжнародних збройних конфліктів і як договірні, і як звичаєві. Відповідно до «Дослідження звичаєвого міжнародного гуманітарного права» у обох типах конфліктів поза сумнівом діє його норма 22, згідно з якою сторони конфлікту повинні вжити всіх практично можливих запобіжних заходів для захисту цивільного населення та цивільних об'єктів, які вони контролюють, від наслідків нападів[60]. Дія норм 23 та 24 «Дослідження», що за змістом повторюють пункти «c» та «b» ст. 58 Додаткового протоколу I, в умовах неміжнародних збройних конфліктів залишається під сумнівом[61].

Звернення ЄСПЛ у справі *Ergi v Turkey* до норм міжнародного гуманітарного права, що визначають запобіжні заходи, також призвело до використання у рішенні специфічної для цієї галузі міжнародного права термінології, як-от: «цивільні особи», «цивільне населення», «законна ціль», «пропорційність нападу» тощо[62]. М. Форович при цьому зазначає, що «хоча Суд не вжив термін «комбатанти», він чітко розрізнив «цивільних осіб» та сили безпеки разом із бійцями ПКК[63]. На нашу думку, у такому підході ЄСПЛ немає нічого дивного, адже термін «комбатанти» у міжнародному гуманітарному праві застосовується лише для збройних конфліктів міжнародного характеру, оскільки важко вести мову про антиурядові сили як «законних учасників збройного конфлікту».

Низка коментаторів зазначеного рішення ЄСПЛ, серед яких не тільки М. Форович, але й Г. Гаггйолі та Р. Кольб, зазначають, що Суд, наголошу-

---

[60] Звичаєве міжнародне гуманітарне право. Норми. — С. 9.

[61] Customary International Humanitarian Law / International Committee of the Red Cross; Edited by Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck. Volume 1: Rules. — Cambridge University Press, 2005. — P. 68–76;

Customary International Humanitarian Law / International Committee of the Red Cross; Edited by Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck. Volume 2: Practice. Part 1. — Cambridge University Press, 2005. — P. 419–450.

[62] *Ergi v Turkey* (App No 23818/94), judgment, 28 July 1998, Reports 1998-IV, 1751, paras 79–81.

[63] Forowicz M. Op. cit. P. 329.

ючи на дотриманні також процесуального аспекту ст. 2 ЄКПЛ, взятої у поєднанні зі ст. 13 (проведення ефективного офіційного розслідування загибелі індивідів), зробив внесок до міжнародного гуманітарного права, норми якого такого загального зобов'язання держави не містять, вимагаючи розслідування тільки щодо деяких категорій захищених осіб, зокрема військовополонених (ст. 121 Третьої Женевської конвенції) та інтернованих цивільних осіб (ст. 131 Четвертої Женевської конвенції). Дозволимо собі поставитися до такої оцінки скептично: ЄСПЛ, все ж, застосовував положення ЄКПЛ із використанням інструментарію міжнародного гуманітарного права, але не ставив собі на меті доповнювати останнє будь-чим. Вимога проведення ефективного офіційного розслідування у разі порушення ст. 2 ЄКПЛ має загальний характер і стосується будь-яких підозрілих випадків загибелі осіб за обставин, які потенційно можуть бути підставою для відповідальності держави.

Окрім так званих «турецьких справ» надзвичайно важливими для дослідження сприйняття міжнародного гуманітарного права у ЄСПЛ є «чеченські справи». В одній з найгучніших таких справ *Isayeva v. Russia* Європейський суд розглядав скаргу на свавільне позбавлення життя цивільних осіб під час спецоперації російських військ з оточення антиурядових збройних формувань та подальших бомбових ударів з повітря, що трапились у селі Катир-Юрт. Заявниця стверджувала, що застосування сили, яке призвело до загибелі її рідних, не було ані абсолютно необхідним, ані повністю сумірним, а тому порушило ст. 2 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Заява була сформульована у категоріях, притаманних суто міжнародному гуманітарному праву (насамперед, Додатковому протоколу I до Женевських конвенцій, який, щоправда, до цієї конкретної ситуації навряд чи міг бути застосований): держава була звинувачена у використанні невибіркової зброї; напад не відповідав принципу сумірності (або пропорційності), оскільки стороною, що нападала, не було отримано реальної військової переваги — більшість «бойовиків» змогли втекти до початку нападу; стороною, яка його здійснила, не було вжито запобіжних заходів: населення не було ані попереджено, ані отримало можливість безпечно залишити місцевість, що мала бути піддана нападу[64].

Уряд Російської Федерації подав аргументи, більше витримані у стилі, характерному для практики Європейського суду з прав людини. Зокрема, заявлялося, що застосування смертельної сили було виправдано згідно з пунктом 2 ст. 2 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, оскільки воно було «абсолютно необхідним у даних обставинах для захисту особи від незаконного насильства» та «необхідним і пропорційним для придушення активного спротиву незаконних озброєних груп, дії яких являли собою реальну небезпеку для життя і здоров'я як військових, так і цивільних осіб[65].

---

[64] *Isayeva v. Russia* (App. No. no. 57950/00), judgment, 24 February 2005. — Para. 163–165.

[65] *Isayeva v. Russia*. — Para. 169, 173–175.

У своєму рішенні Суд розглянув ситуацію з точки зору тих заходів, які вживалися владою для мінімізації застосування смертельної сили, та визначав, чи не мала місце з їхнього боку недбалість. При цьому Суд не висловив жодних сумнівів у надзвичайному характері ситуації, що мала місце в Чечні під час проведення військової операції. Натомість Суд зосередився на способі проведення цієї операції і підкреслив, подібно до цитованої вище справи *Güleç v. Turkey* встановлення балансу між законною метою та засобами її досягнення.

Саме в аналізі засобів проведення військової операції (себто зброї) Суд найповніше використав аргументацію, притаманну міжнародному гуманітарному праву: «Застосування такої зброї у густонаселеному районі, коли не велися військові операції та без завчасної евакуації цивільних осіб, неможливо узгодити з тією мірою обережності, яка очікується від операції із забезпечення законності в умовах демократичного суспільства. /…/ Застосування невибіркової зброї /…/ не може розглядатися як сумісне з вимогами до обережності, з якою представниками держави може застосовуватися смертельна зброя»[66].

Отже, можна стверджувати, що сучасний підхід Європейського суду з прав людини дозволяє забезпечити юридичний результат, який відповідає Європейській конвенції та міжнародному гуманітарному праву, нехай і без прямої згадки останнього. Можна погодитися з висловленою одним з коментаторів тезою про те, що посилання на вироблені судом стандарти застосування ст. 2 Європейської конвенції (мета, необхідність, пропорційність застосування смертельної сили) дозволяють Суду доходити адекватних результатів. Але у ширшому контексті прийнятність висновків Суду у справах про збройні конфлікти завжди залежатиме від їхньої відповідності підходам, виробленим у міжнародному гуманітарному праві[67].

Висновок

Визначення юридичних рамок, у яких повинні діяти сторони збройного конфлікту, що триває у Донецькій та Луганській областях України, є складним завданням. Очевидно, втім, що ці рамки визначаються як нормами міжнародного гуманітарного права, так і нормами міжнародного права прав людини, які в своїй основі вимагають максимально дбайливого ставлення до збереження людського життя.

Кваліфікація збройного конфлікту в Україні як неміжнародного (проте «інтернаціоналізованого») залишає порівняно більшу свободу маневру для керівництва «Антитерористичної операції», ніж наполягання на кваліфікації конфлікту в цілому як міжнародного. Це, звичайно, не заперечує паралельної кваліфікації того ж конфлікту як міжнародного тією мірою, якою в ньому

---

[66] *Isayeva v. Russia*. — Para. 189–191.

[67] Orakhelashvili A. The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence? / Alexander Orakhelashvili // The European Journal of International Law. — 2008. — Vol. 19., No. 1. — P. 172.

бере участь (прямо або через контрольованих нею осіб) Російська Федерація. Утім, навіть така подвійна кваліфікація вимагає дотримання основних положень міжнародного гуманітарного права, спрямованих на мінімізацію жертв серед цивільного населення, насамперед — принципу розрізнення та принципу сумірності (пропорційності) при здійсненні військових операцій, а також вжиття запобіжних заходів при організації нападу. Так само повністю актуальні норми, що забороняють порушення права збройних конфліктів у порядку репресалій проти осіб та об'єктів, які користуються захистом за міжнародним гуманітарним правом (насамперед — цивільних осіб та об'єктів, медичного персоналу та транспорту тощо).

Паралельно з міжнародним гуманітарним правом зберігає свою дію і міжнародне право прав людини, з усього величезного нормативного масиву якого для України за ситуації, що склалася, виходить на перший план Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, та практика застосування її положень за ситуацій збройного конфлікту Європейським судом з прав людини. Остання свідчить, що ЄКПЛ вимагає від держав, по суті, дотримання основних норм міжнародного гуманітарного права, спрямованих на захист життя та гідності індивіда.

3.5.2. Діяльність міжнародних організацій в Україні з надання допомоги населенню в умовах антитерористичної операції

«Жодне гуманітарне агентство не зможе самостійно охопити всі гуманітарні потреби. Співпраця — не альтернатива, а необхідність»[1]

В умовах проведення АТО виникла потреба надання гуманітарної допомоги населенню сходу України не тільки з боку держави та вітчизняних гуманітарних організацій, а й міжнародними організаціями, як урядовими (Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародною організацією з міграції, Всесвітньою організацією охорони здоров'я та ін.), так і неурядовими (Міжнародною федерацією товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, «Лікарями без кордонів», «Врятуємо дітей», Міжнародним фондом Chiricli, Міжнародним фондом «Відродження» та ін.). Україна вперше стикається з проблемою надання масштабної гуманітарної допомоги міжнародними організаціями під час збройного протистояння (у тому числі надання гуманітарної допомоги вимушено переміщеним особам), тому потрібно з'ясувати механізми надання такої допомоги.

Для розуміння системи і принципів надання гуманітарної допомоги міжнародними організаціями під час надзвичайних/кризових ситуацій необхідно розглянути кластерний підхід щодо надання такої допомоги в рамках ООН та його використання на практиці в Україні.

1. Під час надзвичайних ситуацій та ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людини, міжнародні урядові та неурядові організації діють **скоординовано** задля надання необхідної допомоги. Така діяльність входить у компетенцію значної кількості міжнародних організацій, серед яких, наприклад, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Міжнародна організація з міграції, Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця та ін. Кожна міжнародна міжурядова організація має свій власний мандат, який є похідним від її установчих документів. Отже, різний правовий статус та мандат організацій породжує труднощі щодо координації діяльності з надання

[1] Гуманитарная реформа. Создание сильной более предсказуемой системы гуманитарного реагирования [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.untj.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1035:un-reform-and-cluster-approach-2008-rus&id=172:other&Itemid=746

Хендель Наталія Володимирівна — доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства Міжнародного гуманітарного університету, к.ю.н.

гуманітарної допомоги під час надзвичайних/кризових ситуацій, що зумовило необхідність проведення гуманітарної реформи системи ООН.

Для поліпшення надання своєчасної та ефективної гуманітарної допомоги і забезпечення синергетичного ефекту на універсальному рівні був використаний кластерний підхід. Він був запропонований у рамках гуманітарної реформи в рамках ООН у 2005 р. Гуманітарна реформа ґрунтується на трьох принципах: поліпшення прогнозованості фінансування через Центральний фонд реагування на надзвичайні ситуації; координування ефективних дій у відповідь через кластерний підхід; посилення системи координаторів з гуманітарних питань. Наслідком гуманітарної реформи стало виділення одинадцяти кластерів. Кластер — це група установ, організацій та/або інститутів, взаємозалежних своїми відповідними мандатами, які разом працюють над досягненням спільних цілей. Метою кластерного підходу є посилення готовності й технічного потенціалу **всієї** системи ООН для вжиття заходів у відповідь на надзвичайні ситуації шляхом чіткого визначення лідерства між міжнародними урядовими організаціями та поліпшенням звітності та прозорості цих дій. Крім кластерного підходу гуманітарна реформа передбачає створення гуманітарних коридорів задля ефективного лідерства та координації гуманітарного співробітництва в надзвичайних ситуаціях зі своєчасним та гнучким фінансуванням[2].

Під час надзвичайної/кризової ситуації кластерний підхід передбачає такий алгоритм дій: у разі кризи Координатор надзвичайної допомоги ООН від імені Генерального секретаря і після консультування з Межорганізаційним постійним комітетом (далі — МПК) призначає Координатора з гуманітарних питань (далі — КГП); у відповідній державі/регіоні КГП відповідає за координацію гуманітарної діяльності групи МПК — організацій ООН та міжнародних неурядових організацій — при консультуванні з національними органами влади та Координатором ООН із надзвичайної допомоги.

Кластерний підхід ООН використовується «у разі раптового виникнення нової великомасштабної надзвичайної ситуації, що вимагає багато секторного реагування за участі широкого кола міжнародних гуманітарних учасників, кластерний підхід повинен використовуватися від самого початку планування та організації міжнародного реагування»[3].

Діяльність міжнародних організацій щодо надання гуманітарної допомоги під час надзвичайних/кризових ситуацій розподіляється таким чином:

---

[2] Резолюція Генеральної Асамблеї A/RES/60/124 ухвалила підвищення загальної суми Центрального фонду реагування на надзвичайні ситуації (Central Emergency Response Fund) до 500 мільйонів доларів (50 мільйонів доларів США — позикова складова плюс 450 мільйонів доларів США — грантова складова (компонент).

[3] Гуманитарная реформа. Создание сильной более предсказуемой системы гуманитарного реагирования [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.untj.org/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1035:un-reform-and-cluster-approach-2008-rus&id=172:other&Itemid=746

за діяльність у сфері сільського господарства керівництво глобальних кластерів несе Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (далі — ФАО); за управління таборами — Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі — УВКБ ООН) та Міжнародна організація з міграції (далі — МОМ); за ранні етапи відновлювальних робіт — Програма розвитку ООН (далі — ПРООН); за освіту — Дитячий фонд ООН (далі — ЮНІСЕФ) та міжнародна неурядова організація «Врятуємо дітей»; за аварійні укриття — УВКБ ООН та Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця (відповідальна за скликання); за охорону здоров'я — Всесвітня організація охорони здоров'я (далі — ВООЗ) та 32 гуманітарні партнерські установи; за харчування — ЮНІСЕФ; за захист — УВКБ ООН та Управління Верховного комісара ООН з прав людини (далі — УВКПЛ) і ЮНІСЕФ; за телекомунікації — Управління ООН з координації гуманітарних справ (далі — УКГП) та ЮНІСЕФ; за водопостачання та санітарію — ЮНІСЕФ[4].

Гуманітарна координаційна система включає три основні компоненти процесів і механізмів: геополітичний аналіз і планування для визначення необхідності призначення КГП; підбір персоналу, професійне навчання і т.д.; політична, технічна та адміністративна підтримка роботи КГП на місцях.

Протягом перших 24 годин КГП консультує партнерів-організацій, пропонує координаторів та відповідальних з міжнародних організацій для кожної основної сфери. КГП направляє пропозиції УКГП. УКГП обговорює пропозиції з лідерами глобальних кластерів. Протягом 24 годин з моменту отримання пропозиції від КГП УКГП забезпечує узгодження на глобальному рівні, УКГП інформує КГП і партнерів про згоду щодо координації діяльності з окремої сфери міжнародною організацією, а у свою чергу КГП інформує уряд і всіх партнерів про співробітництво та діяльність.

2. Відносно надання міжнародної гуманітарної допомоги і використання кластерної системи в Україні Голова регіонального офісу для держав Кавказу та Центральної Азії УКГП Марсель Вассен зазначив, що міжнародна система підготовки та реагування передбачає створення окремих секторів, які очолюють інституції ООН і до складу яких входять різні організації, які надають гуманітарну допомогу[5]. Також Марсель Вассен підкреслив, що інституції ООН, які координують роботу секторів (освіта, здоров'я, надання засобів для існування та раннього відновлення, водне забезпечення, продовольча програма, забезпечення житлом тощо), готові співпрацювати з Міністерствами України в певних галузях та надавати свою допомогу у відповідь на офіційний за-

---

[4] Что такое Кластер здравоохранения? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.who.int/hac/about/faqs/ru/index3.html

[5] Агенції ООН зустрілися з представниками української влади для обговорення гуманітарних потреб [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_26365.html

пит від Уряду України[6]. Співробітництво України з УКГП спрямовано на здійснення об'єктивної та всеохоплюючої оцінки гуманітарної ситуації на Сході України та на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, у т.ч. у рамках залучення УКГП до діяльності Моніторингової місії Управління Верховного комісара ООН з прав людини в Україні[7].

В адміністративно-територіальних одиницях України за гуманітарну допомогу відповідають такі гуманітарні організації: Автономна Республіка Крим — Міжнародний фонд «Відродження»; Вінницька область — МОМ, ВООЗ; Дніпропетровська область — ВООЗ, ЮНІСЕФ, Армія Спасіння України, Міжнародний фонд Chiricli; Донецька область — ВООЗ, ЮНІСЕФ, Міжнародний комітет Червоного Хреста (далі — МКЧХ), Місія спостерігачів з прав людини в Україні, Міжнародний медичний корпус, Армія Спасіння України, Міжнародний фонд «Відродження», «Лікарі без кордонів», Міжнародний фонд Chiricli, благодійна організація Caritas Ukraine; Житомирська область — Міжнародний фонд Chiricli; Закарпатська область — ВООЗ, Міжнародний фонд благополуччя охорони здоров'я та охорони довкілля (Neeka Carpathian Region), Міжнародний фонд Chiricli; Запорізька область — ВООЗ, ЮНІСЕФ, МКЧХ, Місія спостерігачів з прав людини в Україні, «Лікарі без кордонів», Міжнародний фонд Chiricli, благодійна організація Caritas Ukraine, Запорізька фундація «Єдність за майбутнє»; Київська область — Міжнародна федерація товариств Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Наглядова місія ООН з прав людини в Україні, «Люди в біді»; Кіровоградська область — Армія Спасіння України, Міжнародний фонд Chiricli; Луганська область — ВООЗ, ЮНІСЕФ, МКЧХ, «Лікарі без кордонів», Міжнародний фонд Chiricli; Львівська область — Місія спостерігачів з прав людини в Україні, Фонд Народонаселення ООН, Caritas Ukraine, Міжнародний фонд Chiricli; Миколаївська область — ВООЗ, Міжнародний фонд Chiricli; Одеська область — ВООЗ, ЮНІСЕФ, Місія спостерігачів з прав людини в Україні, МКЧХ, Французький Червоний Хрест, Міжнародний медичний корпус, «Лікарі без кордонів», Міжнародний фонд Chiricli, благодійна організація Caritas Ukraine; Харківська область — ВООЗ, ЮНІСЕФ, Місія спостерігачів з прав людини в Україні, МКЧХ, Армія Спасіння України, Міжнародний медичний корпус, «Лікарі без кордонів», Міжнародний фонд Chiricli, благодійна організація Caritas Ukraine; Херсонська область — ВООЗ, ЮНІ-

---

[6] Агенції ООН зустрілися з представниками української влади для обговорення гуманітарних потреб [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_26365.html

[7] Постійний представник України посол Юрій Клименко зустрівся із заступником Директора Женевського відділення Управління ООН з координації гуманітарних питань (УКГП) Р. Мюллером [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/24912-postijnij-predstavnik-ukrajini-posol-jurij-klimenko-zustrivsya-iz-zastupnikom-direktora-zhenevsykogo-viddilennya-upravlinnya-oon-z-koordinaciji-gumanitarnih-pitany-ukgp-rmyullerom

СЕФ, Французький Червоний Хрест, Міжнародний фонд Chiricli; Черкаська область — Французький Червоний Хрест, Міжнародний фонд Chiricli[8].

3. Розглянемо практику надання гуманітарної допомоги міжнародними організаціями Україні в умовах проведення антитерористичної операції.

Україна співпрацює з МКЧХ на основі положень Статуту МКЧХ від 24.06.1998 р. та Договору між Урядом України і МКЧХ про відкриття Місії МКЧХ в Україні від 05.12.1995 р. МКЧХ веде постійну діяльність на території України з кінця 2013 р. Так, у відповідності до п. «г» ст. 4 Статуту МКЧХ зазначається, що МКЧХ намагається під час внутрішніх заворушень завжди забезпечувати захист і допомогу жертвам таких подій та їх прямих наслідків як серед військовослужбовців, так і серед цивільного населення. Також слід зазначити положення п. «е» ст. 4 Статуту МКЧХ, згідно з якими МКЧХ у передбаченні збройних конфліктів бере участь у навчанні медичного персоналу та підготовці медичного обладнання у взаємодії з Національними товариствами, військовими і цивільними медичними службами та іншими компетентними органами. У даний час близько 50 співробітників МКЧХ працюють у Києві, Харкові, Донецьку, Одесі та в інших місцях у регіоні[9]. МКЧХ співпрацює з Міністерством оборони України та з Міністерством внутрішніх справ України з питань імплементації норм міжнародного гуманітарного права в їхній практичній та оперативній діяльності[10]. З початку травня 2014 р. одна тис. осіб, поранених у результаті збройних зіткнень у Донецькій і Луганській областях, отримали медичну допомогу в 20 лікарнях, які МКЧХ забезпечив ліками, необхідними для надання екстреної допомоги, і перев'язувальними матеріалами[11].

Для надання необхідної гуманітарної допомоги Україні МКЧХ співпрацює з Товариством Червоного Хреста України (далі — ТЧХ України) та з Російським Червоним Хрестом[12]. Згідно з п. 1 ст. 3 Статуту Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця 1986 р. національні товариства скла-

---

[8] Ukraine: Who does What Where: Health (as of 15 July 2014) [Електронний ресурс]. — Режим доступу:http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukr_3w_health_20140715%20v7.pdf

[9] Украина: сотни детей из города Красный Лиман получают неотложную гуманитарную помощь [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icrc.org/rus/resources/documents/news-release/2014/07–07-ukraine-kiev-donetsk-children-emergency-aid.htm

[10] МККК на территории Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icrc.org/rus/where-we-work/europe-central-asia/ukraine/overview-ukraine.htm

[11] Украина: наращивать гуманитарную помощь в ответ на растущие потребности [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icrc.org/rus/resources/documents/news-release/2014/06–11-ukraine-scaling-up-effort-respond-humanitarian-needs.htm

[12] 14 липня 2014 р. у Дагестані МКЧХ у партнерстві з місцевим відділенням Російського Червоного Хреста провів роздачу продовольчої та непродовольчої допомоги для 300 вимушених переселенців з території України, які були розселені у двох санаторіях. Див.: Красный Крест помогает переселенцам из Украины на Северном Кавказе и в Крыму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.icrc.org/rus/resources/documents/news-release/2014/07–11-russia-ukraine-caucases.htm

дають основу Руху[13]. ТЧХ України у відповідності до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Товариство Червоного Хреста України» допомагає державі в наданні медичної і гуманітарної допомоги під час збройних конфліктів та в мирний час, бере участь у наданні міжнародної допомоги в разі катастроф і надзвичайних ситуацій[14]. ТЧХ України здійснює свою діяльність виходячи з основоположних принципів Міжнародного руху Червоного Хреста і Червоного Півмісяця[15]. Одним із завдань ТЧХ України є збір різних видів гуманітарної допомоги від юридичних і фізичних осіб України, іноземних осіб, осіб без громадянства, міжнародних організацій для адресатів на території України[16].

24 червня 2014 р. в Луганську обласну організацію ТЧХ України прибула делегація МКЧХ для надання допомоги обласній організації шляхом забезпечення лікарськими та медичними засобами лікарень, у яких надають допомогу пораненим під час збройних зіткнень[17]. Луганська обласна організація ТЧХ України звернулася з клопотанням про відкриття в Луганську офісу МКЧХ на постійній основі.

МКЧХ спільно з УВКБ ООН надають гуманітарну допомогу внутрішньопереміщеним особам. Також Україні надають допомогу Німецький Червоний Хрест[18] та Чеський Червоний Хрест[19].

4. Правовою основою співробітництва України з УВКБ ООН є Статут УВКБ ООН від 14.12.1950 р., Конвенція про статус біженців від 28.07.1951 р.[20], Протокол щодо статусу біженців від 16.12.1966 р.[21], Угода між Урядом України та ООН про заснування Представництва ООН від 06.10.1992 р., Угода між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1996 р. та Протокол про доповнення п. 2 ст. 4 Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1998 р.

Україна зобов'язана співпрацювати з УВКБ ООН у відповідності до положень Конвенції про статус біженців від 28.07.1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців від 16.12.1966 р. Діяльність УВКБ ООН має гуманітар-

---

[13] Устав Международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца від 01.10.1986 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/991_001

[14] Про Товариство Червоного Хреста України : Закон України від 28.11.2002 р. № 330-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/330–15

[15] Стаття 6 Закону України «Про Товариство Червоного Хреста України» від 28.11.2002 р.

[16] Стаття 9 Закону України «Про Товариство Червоного Хреста України» від 28.11.2002 р.

[17] Международный Комитет Красного Креста помогает Луганщине [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.redcross.org.ua/modules/news/index.php?id=1286

[18] …І знову німці [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.redcross.org.ua/modules/news/index.php?id=1279

[19] Дружественный жест [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.redcross.org.ua/modules/news/index.php?id=1280

[20] Україна приєдналася до Конвенції про статус біженців 1951 р. у 2002 р.

[21] Україна приєдналася до Протоколу щодо статусу біженців 1966 р. у 2002 р.

ний та соціальний характер. Співробітництво України з УВКБ ООН спрямовано на вирішення проблем біженців, а також інших категорій осіб у межах мандата УВКБ ООН[22]. УВКБ ООН надання міжнародного захисту і гуманітарної допомоги біженцям та іншим особам, які належать до компетенції УВКБ ООН, здійснюється на основі Статуту УВКБ ООН, відповідних рішень та резолюцій УВКБ ООН, прийнятих органами ООН[23]. УВКБ ООН може укладати додаткові угоди з Урядом України у відповідності до ст. XVIII Угоди між Урядом України та ООН про заснування Представництва ООН від 06.10.1992 р.

УВКБ ООН збільшило свою присутність в Україні та відправило команди для моніторингу переміщення зі сходу. Також УВКБ ООН почало надавати гуманітарну допомогу переміщеним особам на Сході та доставило допомогу у Святогорськ, де перебуває найбільша концентрація внутрішньопереміщених осіб. УВКБ ООН запускає програму підтримки найбільш незахищених переселених осіб у центральній та східній Україні[24].

9 липня 2014 р. УВКБ ООН спільно з Донецьким губернатором надали гуманітарну допомогу в місто Красний Лиман. Також УВКБ ООН може надати допомогу на ремонт житла 500 сім'ям, які повертаються до Слов'янська[25].

18 червня 2014 р. відбулося підписання угоди між Львівською обласною державною адміністрацією та УВКБ ООН[26]. Проектна угода передбачає надання матеріальної допомоги для найбільш уразливих внутрішньопереміщених осіб, які переїхали до Львівської області.

Згідно з кластерним підходом ООН за захист, аварійні укриття та управління таборами в кризових ситуаціях відповідає УВКБ ООН. У сучасних реаліях є потреба в активізації діяльності УВКБ ООН в Україні. Доречним було б підписати обласні угоди з УВКБ ООН, аналогічні угоді з Львівською обласною державною адміністрацією.

5. Верховний комісар ООН з прав людини Наві Піллей зазначила, що доповідь ООН від 15 травня 2014 р. вказує на «тривожне погіршення ситуації з

---

[22] Преамбула Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1996 р.

[23] Пункт 1 ст. 3 Угоди між Урядом України та Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців від 23.09.1996 р.

[24] Різке збільшення внутрішнього переміщення в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1290-rizke-zbilshennya-vnutrishnogo-peremishchennya-v-ukrajini

[25] Situation report No. 2 as of 11 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140711_final.pdf

[26] Внутрішньо переміщені особи у Львівській області отримають адресну допомогу від УВКБ ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1276-vnutrishno-peremishcheni-osobi-u-lvivskij-oblasti-otrimayut-adresnu-dopomogu-vid-agentstva-oon-u-spravakh-bizhentsiv

правами людини на сході держави, а також на серйозні проблеми, що у Криму, особливо щодо кримських татар»[27].

У Доповіді УВКПЛ стосовно ситуації у сфері прав людини в Україні від 15 квітня 2014 р. зазначено, що більшість міжнародних гуманітарних організацій, з міркувань безпеки, не мають доступу до осіб, переміщених усередині регіонів Донецької та Луганської областей, і таким чином тільки деяка, дуже обмежена допомога була надана[28]. У Доповіді міститься інформація про порушення законів і порядку в регіонах, контрольованих збройними угрупованнями, на Сході держави та зростаючу кількість доказів випадків викрадення, затримання, тортур і вбивств, а також про низку «тривожних тенденцій», що виникають у Криму[29]. УВКПЛ відзначає, що уряд України привітав Місію спостерігачів з прав людини в Україні (Human Rights Monitoring Mission in Ukraine; далі — МСПЛУ), пропонуючи відкрите і конструктивне співробітництво. Україна була відверта в наданні інформації та обговоренні проблем у галузі прав людини з МСПЛУ стосовно реалізації в державі права на життя, свободу та особисту недоторканність, свободу пересування, свободу мирних зборів, слова та асоціації, а також права на справедливий судовий розгляд і рівний доступ до правосуддя без дискримінації і захисту прав усіх меншин[30].

МСПЛУ координує та співпрацює з різними партнерами в Україні, зокрема агентствами ООН і Спеціальною Місією спостерігачів ОБСЄ в Україні. Україна підтримала створення МСПЛУ і заохочує подальше співробітництво з метою підтримки уряду у вирішенні проблем у галузі прав людини. УВКПЛ співробітничає з Україною щодо вирішення проблем у галузі прав людини відповідно до міжнародних стандартів і в рамках резолюції 68/262 Генеральної Асамблеї ООН і Договору від 17 квітня 2014 р.

МСПЛУ перевіряє звіти про порушення прав людини шляхом відвідувань на місцях (де доступ і безпека дозволяють), здійснює проведення інтерв'ю, збір і аналіз усієї необхідної інформації. МСПЛУ здійснює належну обачність, щоб підтвердити і здійснити перехресну перевірку інформації з максимально широкого кола джерел, як це можливо, у тому числі свідчень потерпілих і свідків порушень прав людини, представників державних установ, регіональних влад, місцевих громад, представників груп з різними політичними поглядами, омбудсмена, організацій громадянського суспільства, правозахисників,

---

[27] В докладе ООН отмечается «тревожное» ухудшение ситуации с правами человека в восточной Украине [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14606&LangID=R

[28] Report on the human rights situation in Ukraine 15 June 2014 / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — 2014. — Para 147, P. 26.

[29] Новый доклад ООН по Украине содержит подробную информацию о нарушениях закона и порядка на востоке и тревожных тенденциях в Крыму [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ohchr.org/RU/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14741&LangID=R

[30] Report on the human rights situation in Ukraine 15 May 2014 / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — P. 3.

регіональних організації, установ ООН та дипломатичного співтовариства. МСПЛУ також збирає інформацію через вторинні джерела, такі як ЗМІ, та інформацію, отриману від третіх осіб[31].

УВКПЛ закликає всіх, хто бере участь у бойових діях, ужити заходів для неухильного дотримання прав людини, у тому числі права на життя, мешканців Луганської та Донецької областей[32].

6. Україна співробітничає з МОМ на основі Статуту МОМ від 19.10.1953 р.[33], Угоди між Кабінетом Міністрів України та міжнародною організацією з міграції щодо статусу МОМ в Україні та співробітництва у сфері міграції від 03.12.1999 р., Угоди між Адміністрацією Державної прикордонної служби України і МОМ про співробітництво від 01.04.2005 р., Угоди про співробітництво між Міністерством внутрішніх справ України і МОМ від 14.09.2005 р., Угоди про співробітництво між Міністерством соціальної політики України та Представництвом МОМ в Україні від 15.09.2011 р.

У відповідності до п. «b» ст. 1 Статуту МОМ від 19.10.1953 р. МОМ займається організованим пересуванням біженців, переміщених осіб та інших осіб, які потребують міжнародних міграційних послуг. Також МОМ надає гуманітарну підтримку мігрантам, які її потребують, включно з біженцями та внутрішньопереміщеними особами. Необхідно досліджувати та використовувати досвід МОМ щодо надання гуманітарної допомоги внутрішньопереміщеним особам, з якими вперше стикнулася Україна.

7. Співробітництво ЮНІСЕФ з Україною регулюється Угодою між Урядом України та ООН про заснування Представництва ООН від 06.10.1992 р., Основною Угодою про співробітництво між ЮНІСЕФ та Урядом України від 07.09.1998 р. та Меморандумом про взаєморозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Представництвом ЮНІСЕФ в Україні у сфері соціальної політики щодо дітей з інвалідністю від 27.05.2003 р.

У відповідності до положень п. 2 ст. II Угоди між Урядом України та ООН про заснування Представництва ООН від 06.10.1992 р. представництво ООН координує в країні роботу ЮНІСЕФ[34]. Договірна правоздатність ЮНІСЕФ закріплена у ст. XVIII Угоди 1992 р., згідно з якою Організація може укладати додаткові угоди з Урядом України, які стануть невід'ємною частиною Уго-

---

[31] Report on the human rights situation in Ukraine 15 May 2014 / Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — P. 5.

[32] Коментар ДІП до Заяви Верховного комісара ООН з прав людини Наві Піллей [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://politikan.com.ua/1/0/0/83772.htm

[33] Україна прийняла Статут МОМ та Зміни до Статуту у 2002 р.

[34] Угода між Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй про заснування Представництва Організації Об'єднаних Націй від 06.10.1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c36

ди 1992 р., стосовно умов, за яких вона буде надавати допомогу Урядові в здійсненні його відповідних проектів[35].

ЮНІСЕФ у травні 2014 р. ініціювала проведення експрес-оцінки соціально-психологічного становища дітей у Маріуполі, Донецьку, Горлівці та Єнакієвому Донецької області[36]. Метою проведення експрес-оцінки соціально-психологічного становища дітей було вироблення механізмів реагування, визначення ресурсних пріоритетів та розроблення індикаторів для подальшої оцінки і моніторингу з метою ефективного захисту прав і добробуту дітей у Донецькій області та інших регіонах України та вироблення рекомендацій для уряду, відповідних міжнародних/національних організацій, експертів та журналістів.

Як відзначила Юкіе Мокуо, Голова Представництва ЮНІСЕФ в Україні, ЮНІСЕФ продовжує уважно стежити за ситуацією в Україні й готова надати необхідну підтримку внутрішньопереміщеним дітям та їхнім сім'ям[37]. Слід наголосити, що ЮНІСЕФ надала набори першої необхідності та набори для розвитку дитини, а також найближчим часом планує доставку 1000 наборів першої необхідності, а також 250 наборів для розвитку дитини, якими зможуть користуватися 2 500 дітей[38].

Також ЮНІСЕФ із Всесвітньою продовольчою програмою та Групою сектора безпеки харчових продуктів і харчування в Україні координують співробітництво щодо надання гуманітарної допомоги в напрямах продовольчої безпеки та харчування, проте в організаціях відсутня консолідована інформація від уряду щодо потреб у даних сферах[39].

Необхідно зазначити, що перед ЮНІСЕФ в Україні в сучасних реаліях є багато завдань, а саме: сприяння забезпеченню навчального процесу в Південно-Східних областях України; сприяння забезпеченню права на освіту в Україні в кризових умовах. Враховуючи, що за гуманітарної реформи ООН за водопостачання та санітарію відповідає ЮНІСЕФ, а в південно-східних областях України існують проблеми з водопостачанням[40], у даному напрямі необхідно ак-

---

[35] Угода між Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй про заснування Представництва Організації Об'єднаних Націй від 06.10.1992 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c36

[36] Експрес-оцінка соціально-психологічного становища дітей в Донецькій області : результати дослідження [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_10621.html

[37] ЮНІСЕФ допомагає внутрішньо переміщеним дітям [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_26235.html

[38] ЮНІСЕФ допомагає внутрішньо переміщеним дітям [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unicef.org/ukraine/ukr/media_26235.html

[39] Situation report No.2 as of 11 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140711_final.pdf

[40] У Луганську значна частина міста залишилася без електрики і води [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://dt.ua/UKRAINE/u-lugansku-znachna-chastina-mista-zalishilasya-bez-elektriki-i-vodi-147078_.html; Терористи знизили свою активність на Донбасі — ОДА [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/18/7032347/;

тивізувати співробітництво України з ЮНІСЕФ та використовувати досвід діяльності Організації з даної проблематики.

8. «Лікарі без кордонів» (M?decins Sans Fronti?res) — міжнародна неурядова медична гуманітарна організація, що здійснює свою діяльність на основі принципів нейтральності, незалежності та неупередженості в більш ніж 70 державах. «Лікарі без кордонів» не підтримує жодну зі сторін у будь-якому конфлікті, є незалежною від будь-яких політичних, військових чи корпоративних програм і надає медичну допомогу людям виключно на основі потреб, незалежно від статі, раси, релігійних чи політичних переконань.

В умовах АТО, яка триває на Сході України, «Лікарі без кордонів» розширює свою підтримку перевантаженим лікарням у зоні протистояння. З 29 травня по 12 червня 2014 р. «Лікарі без кордонів» надала необхідні ліки і медичні матеріали п'ятнадцяти лікарням на Сході держави, така допомога також була надана лікарням у Слов'янську, Луганську, Краматорську, Миколаївці, Димитрові, Артемівську і Красноармійську[41].

У рамках плану готовності до надзвичайних ситуацій Організація попередньо розмістила комплекти ліків і медичних матеріалів для надання екстреної допомоги в низці населених пунктів у Східній Україні, таким чином забезпечивши можливість швидко передати допомогу в разі різкої ескалації насильства. Кожен набір містить медикаменти і медичні матеріали для лікування до 150 поранених і включає бинти та інші перев'язувальні матеріали, шприци, антибіотики і носилки. 29 травня 2014 р. після зіткнень у Донецькій області «Лікарі без кордонів» передала медикаменти і медичні матеріали трьом державним лікарням у Донецьку: бинти та інші перев'язувальні матеріали, шприци, антибіотики і ноші[42].

«Лікарі без кордонів» надає екстрену допомогу і здійснює оцінку медичних потреб структур охорони здоров'я в зонах ведення бойових дій. Команда фахівців також вивчає потреби з надання психологічної допомоги населенню в Києві та Одесі, зокрема вимушено переміщеним особам і людям, постраждалим у результаті насильства.

Починаючи з березня 2014 р. «Лікарі без кордонів» здійснює програму підтримки психологічного здоров'я, консультуючи постраждалих під час подій у

Latest from the Special Monitoring Mission (SMM) in Ukraine based on information received until 18:00 hrs, 17 July [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/report/ukraine/latest-special-monitoring-mission-smm-ukraine-based-information-received-until-1800–1

[41] «Врачи без границ» расширяют поддержку больницам на востоке Украины [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ru.msf.org/ru/article/novost-statya/medecins-sans-frontieres-vrachi-bez-granic-rasshiryayut-podderzhku-bolnicam-na

[42] «Врачи без границ» передали медикаменты и медицинские материалы больницам в Донецке и Луганске [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ru.msf.org/ru/article/novost-statya/vrachi-bez-granic-peredali-medikamenty-i-medicinskie-materialy-bolnicam-v

Києві на початку 2014 р., а також надаючи технічну та психологічну допомогу практикуючим фахівцям-психологам.

9. Україна співпрацює з Європейським бюро ВООЗ. Штаб Міністерства охорони здоров'я з питань організації медичного забезпечення в умовах надзвичайних ситуацій зібрав заявки з усіх відомств і подав міжнародним експертам, сподіваючись на розуміння та підтримку[43].

Представники ВООЗ та Міністерства охорони здоров'я проводять щотижневі зустрічі, а раз на два тижні вони доповнюються обговоренням ситуації стану психічного здоров'я та психосоціальної підгалузі в Україні спільно з ЮНІСЕФ. ЮНІСЕФ та ВООЗ є відповідальними в Україні за стан психічного здоров'я[44].

8 липня 2014 р. Міністерство охорони здоров'я офіційно надало координаторам сектора охорони здоров'я (ВООЗ, ЮНІСЕФ) докладний список необхідних медичних препаратів та обладнання[45] для постраждалих регіонів (Донецька та Луганська області)[46]. У зоні АТО існує гостра необхідність у медичному персоналі, у тому числі й висококваліфікованих фахівцях — анестезіологах, нейрохірургах, серцево-судинних хірургах та ін. ВООЗ надаватиме «набори від травм» для Донбасу, їх кількість узгоджується з Міністерством охорони здоров'я[47]. ВООЗ розробляє комплексну систему заходів на основі інформації з Інтернету для збільшення оперативності та ефективності своєї діяльності в Україні.

Серед труднощів, з якими стикається ВООЗ у своїй діяльності щодо надання гуманітарної допомоги у сфері охорони здоров'я, є: сумнівна якість даних і декілька джерел інформації щодо стану ситуації у сфері охорони здоров'я в зоні АТО, яка надходить від Державної аварійної служби, Міністерства оборони, Міністерства охорони здоров'я та Державної санітарно-епідеміологічної служби; проблеми з перереєстрацією запитуваних Міністерством охорони здоров'я медичних препаратів (наприклад, антитоксину стовбняка); перешкоди з постачанням медичних препаратів, пов'язані з митним законодавством України; загрози безпеці медичного персоналу; перебої з електро- і водопостачанням[48].

---

[43] Скрипник О. Зброя, скальпель і життя [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/HEALTH/zbroya-skalpel-i-zhittya-_.html

[44] Situation report No. 2 as of 11 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140711_final.pdf

[45] Вкрай необхідні інсулін, антибіотики, дезінфікуючі засоби, знеболюючі препарати, перев'язувальні матеріали, шовний матеріал, шприци, серцево-судинні препарати, голки та хірургічні інструменти, вакцини для профілактики туберкульозу, дифтерії, кашлюку та ін.

[46] Situation report No. 2 as of 11 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140711_final.pdf

[47] Situation report No. 2 as of 11 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140711_final.pdf

[48] Situation report No. 2 as of 11 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140711_final.pdf; Ukraine. Situation report

Слід зазначити, що є необхідність у активізації співробітництва України з ВООЗ щодо розроблення рекомендацій на основі фактичних даних для всіх фаз роботи в секторі охорони здоров'я під час АТО та посилення потенціалу і стабільності системи охорони здоров'я України в умовах проведення АТО. Також важливим напрямом є підготовка рекомендацій з надання психологічної допомоги внутрішньопереміщеним особам. Є вкрай необхідним підписання дворічної угоди з Європейським регіональним бюро ВООЗ, визначивши пріоритетні напрями розвитку та функціонування системи охорони здоров'я в умовах терористичних акцій і бойових дій, а окремим положень слід включити питання відновлення системи охорони здоров'я на Сході України.

Враховуючи, що за ранні етапи відновлювальних робіт відповідає ПРООН, є необхідність розробити спільний план дій щодо відновлення соціального й економічного розвитку та розвитку навколишнього середовища, енергетики на Сході України. ПРООН здійснює оцінку збитку інфраструктури України. Також ПРООН надає підтримку Міністерству соціальної політики з питань внутрішньопереміщених осіб і підготовлює рекомендації з психологічної підтримки внутрішньопереміщеним особам. 14–18 липня 2014 р. ПРООН провела 5-денний семінар «Первинна психологічна підтримка сімей з дітьми, які є/були у збройних конфліктних зонах, і їх психологічної адаптації до нового місця проживання»[49]. ПРООН підготував 5 000 примірників інформаційного буклету «Дорожня карта» для внутрішньопереміщених осіб[50]. Також великого значення має надання ПРООН першої психологічної допомоги людям, які залишилися в Луганській і Донецькій областях, що може бути здійснена в рамках проекту ПРООН «Підтримка реформи соціального сектора в Україні».

No. 3 as of 17 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140717_final.pdf

[49] Ukraine. Situation report No. 3 as of 17 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140717_final.pdf

[50] Ukraine. Situation report No. 3 as of 17 July 2014 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SitRep-Ukraine_20140717_final.pdf

3.5.3. Захист культурних цінностей під час збройного конфлікту на Сході України

Правопис вирішує все

Готуючи параграф, його автори зверталися до різних інформаційних ресурсів. Урешті-решт наріжним виявилося, здавалося б, неправове питання: «ДНР» чи ДНР? «Луганська народна республіка» чи Луганська Народна Республіка? Переважна більшість російських ресурсів вживає другий варіант. Він уже з філологічної точки зору закладає кваліфікацію описуваних утворень як державних. Автори параграфу застосовують перший варіант правопису — з лапками і лише першою великою літерою в разі неабревіатурного написання. Такий підхід підкреслює недержавний характер відповідних утворень, а лапки наголошують, що вміщують у собі назви терористичних угрупувань[1].

Для визначення права, що застосовується до ситуації збройного протистояння на Сході України, яка була штучно організована навесні 2014 р. і продовжує тривати на момент написання даного тексту (початок липня 2014 р.), необхідно перш за все кваліфікувати саму ситуацію з міжнародно-правової точки зору. Насилля на Сході України, що здійснюється озброєними групами так званих «ДНР» і «ЛНР» (віднедавна — «Союз народних республік»[2]) під прикриттям руху за федералізацію та убезпечення російськомовних громадян, кваліфікується як неміжнародний збройний конфлікт у розумінні п. 1 ст. 1 ІІ Додаткового протоколу до Женевських конвенцій 1949 р. Це твердження підкріплюється такими аргументами:

1) ступенем організації згаданих бойових груп (як «ДНР», так і «ЛНР» мають владну квазідержавну ієрархію з посадами від прем'єр-міністра до основних міністрів, а також планують створити «Верховні ради» та «Ради безпеки»)[3];

---

[1] ГПУ проголосила так звані ДНР і ЛНР терористичними організаціями [Електронний ресурс] // Укр. правда. — 2014. — Режим доступу: http://tvi.ua/new/2014/05/16/hpu_oholosyla_tak_zvani_dnr_ta_lnr_terorystychnymy_orhanizaciyamy

[2] «ЛНР» та «ДНР» злилися в «Союз народних республік» [Електронний ресурс] // Укр. правда. — Режим доступу: http://ukr.pravda.com.ua/news/2014/06/24/7030033/?attempt=1

[3] Керівники «Донецької народної республіки» попросилися в Росію [Електронний ресурс] // BBC Україна. — Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/05/140512_referendum_pushylin_hk.shtml

Бусол Катерина Ігорівна — аспірант 3-го курсу кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Коваль Дмитро Олександрович — асистент кафедри міжнародного права і міжнародних відносин, докторант Польської академії наук, Школа соціологічних досліджень, к.ю.н.

2) скоординованістю, потужністю та інтенсивністю їх незаконних збройних дій;
3) рівнем контролю над територією[4];
4) до того ж збройне протистояння, що організували бойовики на Сході країни, триває уже значний період часу і не є спорадичними актами насилля[5].

Усі згадані критерії задовольняють кваліфікаційні вимоги до збройного конфлікту неміжнародного характеру за договірним міжнародним правом (п. 1 ст. 1 ІІ Додаткового протоколу до Женевських конвенцій, п. (d), (f) ст. 8(2) Статуту МКС) та відповідають практиці судових прецедентів (*Prosecutor v. Dusko Tadic* (МКТЮ), *Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo* (МКС). Відповідно, до захисту культурних цінностей під час даної ситуації застосовується увесь масив міжнародно-правових договірних і звичаєвих норм із захисту культурних цінностей під час неміжнародного збройного конфлікту. Міжнародне гуманітарне право (далі — МГП) визнає право повстанських рухів на відстоювання своїх переконань відповідно до норм МГП. МГП не передбачає принципу взаємності. Відповідно, обидві сторони конфлікту — як Україна, так і сепаратисти — зобов'язані дотримуватися вимог МГП незалежно від (не)дотримання цих норм протилежною стороною. Таке саме зобов'язання передбачено спеціально стосовно культурних цінностей[6].

Даний конфлікт можна також охарактеризувати як інтернаціоналізований, ґрунтуючись на неодноразово доведеному факті прямої, у тому числі військової, підтримки терористів «ДНР» і «ЛНР» Російською Федерацією[7]. Однак через те, що поняття інтернаціоналізованого конфлікту не закріплено в жодному міжнародному договорі з МГП, така кваліфікація буде виключно доктринальною і не додаватиме жодних додаткових засобів для убезпечення артефактів Сходу України.

Якщо припустити, що світова спільнота може визнати «ДНР» і «ЛНР» незалежними державами, це перетворить конфлікт на міжнародний. З точки зору міжнародно-правового захисту культурних цінностей це розширить перелік застосовуваних норм щодо захисту культурних цінностей, а відповідно, й інструментарій такого захисту. Проте ще у 1995 р. Апеляційна палата Міжнародного трибуналу по колишній Югославії у ключовому рішенні у справі *Prosecutor v. Dusko Tadic* констатувала, що розвинувся значний масив звича-

---

[4] Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo, Case No. ICC-01/04–01/06, Decision on the Confirmation of Charges, 21 January 2007, para 233.

[5] Prosecutor v. Dusko Tadic, Case No. IT-94–1-AR75, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para 70.

[6] Стаття 19 Гаазької конвенції про захист культурних цінностей у разі збройного конфлікту, що відсилає до п. 5 ст. 4 і ст. 3 цієї самої Конвенції.

[7] Report on the human rights situation in Ukraine, 15 June 2014, Office of the United Nations High Commissioner for Human Right, п. 3 на ст. 3.

євих норм, які застосовуються до ситуацій неміжнародного конфлікту задля захисту цивільних об'єктів, зокрема культурних цінностей[8]. Тому як першочергова кваліфікація ситуації на Сході України як неміжнародного збройного конфлікту, так і малоймовірна його кваліфікація як міжнародного забезпечать багато у чому подібні принципи міжнародно-правового захисту культурних цінностей регіону.

Таким чином, виходячи з фактичних обставин конфлікту, відомих на сьогодні (початок липня 2014 р.), та для цілей даного параграфу конфлікт розглядається як неміжнародний. Далі будуть наведені приклади порушень проти культурних цінностей, що мали місце під час неміжнародного збройного конфлікту на Сході, та проаналізована міжнародна договірна, звичаєва та судова практика щодо регулювання подібних ситуацій.

Достеменно відомими прикладами зловживань проти установ та об'єктів культури Донеччини та Луганщини є:

- Захоплення, грабіж і замінування сепаратистами «Ізоляції» — донецького центру сучасного мистецтва та платформи для культурних ініціатив, що розміщувалася на території колишнього заводу з виробництва ізоляційних матеріалів[9].
- Напад бойовиків на Донецький музей Великої Вітчизняної війни з метою привласнення зброї та військової техніки для їх подальшого використання проти українських збройних сил[10]. Викрадення бойовиками «ДНР»[11] і «ЛНР»[12] танків-пам'ятників для їх використання проти Збройних сил України.
- Організація вибуху в центрі Донецька безпосередньо поблизу Донецького обласного художнього музею. У результаті вибуховою хвилею в музеї було вибито 21 вікно[13]. За словами директора музею, жоден артефакт не постраждав (хоч ніщо з фондів на той момент не було евакуйоване)[14].

---

[8] Prosecutor v. Dusko Tadic, Case No. IT-94–1-AR75, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para 127.

[9] Бойовики ДНР захопили донецьку «Ізоляцію» [Електронний ресурс] // Укр. правда. — 2014. — 9 черв. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/9/7028511/

[10] Терористи крадуть зброю з музею у Донецьку [Електронний ресурс] // IPress.ua. — Режим доступу: http://ipress.ua/news/terorysty_kradut_zbroyu_i_tanky_z_muzeyu_u_donetsku_73126.html

[11] Стрєлков повідомив про викрадення танка-пам'ятника на службу «ополченцям» [Електронний ресурс] // IPress.ua. — Режим доступу: http://ipress.ua/news/strielkov_povidomyv_pro_vykradennya_tankapamyatnyka_na_sluzhbu_opolchentsyam_72521.html

[12] Луганські сепаратисти викрали танк-пам'ятник [Електронний ресурс] // IPress.ua. — Режим доступу: http://ipress.ua/news/luganski_separatysty_vykraly_tank_pamyatnyka_63462.html

[13] Гасиджак Л. В. У результаті нічного вибуху Донецький художній музей залишився без вікон [Електронний ресурс] / Л. В. Гасиджак // Prostir.Museum. — Режим доступу: http://prostir.museum/ua/post/32921

[14] Ibid.

Автори параграфу не є упередженими у своїх оцінках і не хочуть видаватися такими. Наведення трьох прикладів порушень, здійснених виключно бойовиками, обумовлено не однобокістю нашого аналізу чи прихильністю до певної сторони конфлікту, а достовірністю інформації, яку вдалося отримати з *різних* ЗМІ.

На сьогодні (початок липня 2014 р.) немає інформації про притягнення винних до відповідальності. Серед міжнародно-правових інструментів є низка таких, які визначають стандарти та обов'язки поведінки ворожих сторін у подібних ситуаціях. Так, спеціальним міжнародно-правовим джерелом із захисту об'єктів культури під час воєнних дій є відповідна Гаазька конвенція 1954 р. та два додаткових протоколи до неї (Україна поки що ратифікувала лише перший). Конвенція містить лише одну статтю, що стосується неміжнародного конфлікту (що недивно, враховуючи рік її прийняття), — ст. 19. З усіх конвенційних обов'язків договірних держав у конфлікті неміжнародного характеру сторони прямо зобов'язані дотримуватися норм, що стосуються лише поваги культурних цінностей (п. 1 ст. 19). Щодо решти положень, то сторони конфлікту «докладуть усіх зусиль, аби запровадити в дію шляхом спеціальних угод всі чи частину постанов даної Конвенції» (п. 2 ст. 19). Проте навіть на перший погляд обмеженого положення п. 1 ст. 19 Конвенції достатньо, аби гарантувати основи поводження з об'єктами культури. Норма про повагу — перша, яку сепаратисти порушили в усіх трьох перерахованих випадках.

Стаття 16 ІІ Додаткового протоколу до Женевських конвенцій забороняє ворожі акти та використання у військових цілях історичних пам'ятників, творів мистецтва чи місць відправлення культу. Щоправда, стаття містить обмеження: згадані об'єкти повинні складати «культурну і духовну спадщину народів». Роз'яснення наведеної цитати Протокол не дає, проте можна з упевненістю стверджувати, що Обласний художній музей Донецька, який володіє державною частиною Музейного фонду України на праві оперативного управління, зберігає артефакти, що становлять культурну та духовну спадщину народів. Щодо прецедентів викрадення зброї з Музею Великої Вітчизняної війни та танків-пам'ятників, то в цьому випадку бойовики самі додали аргументів до констатації порушення ними ст. 16. Сепаратисти-представники «ДНР» і «ЛНР» постійно наголошують на своїй проросійській політиці та радянській ностальгії, звинувачуючи Центр і Захід України в недбалій історичній пам'яті до радянського минулого, зокрема до Великої Вітчизняної війни. Таким чином бойовики не раз підкреслювали культурну та духовну цінність саме радянських артефактів, які вони самі ж розграбували. На нашу думку, інкримінування сепаратистам порушення ст. 16 також можливо й у зв'язку із зайняттям і замінуванням «Ізоляції». Не можна не відмітити, що з точки зору представників «ДНР» і «ЛНР» сучасне мистецтво, яке експонує

«Ізоляція», не має художньої та культурної цінності[15]. Проте таке обмежене однобоке бачення сучасного мистецтва: а) на жаль, ще значно поширено в Україні; б) не змінює статусу та ролі «Ізоляції» як однієї з найвпливовіших культурних інституцій країни, яка до того ж мала розгалужені міжнародні зв'язки з аналогічними установами, галереями, музеями. У всіх згаданих трьох випадках порушень мало місце використання культурних об'єктів для воєнних цілей, яке є неприпустимим за міжнародним правом, зокрема ІІ Додатковим протоколом 1977 р.

Наведені основні універсальні договірні положення щодо захисту культурних цінностей можуть справедливо видатися завузькими та недеталізованими. Цей недолік виправляє звичаєве МГП.

По-перше, значна частина норм, що раніше застосовувалася виключно до міжнародних конфліктів, тепер поширюється на конфлікти неміжнародного характеру через звичаєве МГП. *Chapeau* ст. 3 Статуту МКТЮ закріплює повноваження даного органу щодо судового переслідування осіб, які порушили закони та *звичаї* війни[16]. Пункт (d) ст. 3 Статуту МКТЮ до таких законів і звичаїв відносить «захоплення, руйнування чи умисне пошкодження культових, благодійницьких, навчальних, художніх і наукових установ, історичних пам'ятників і художніх і наукових творів»[17]. Звичаєвий характер багатьох обов'язків щодо культурних об'єктів було підтверджено ще у 1995 р. у вже хрестоматійній справі *Prosecutor v. Dusko Tadic*[18]. *У цій справі Трибунал також визначив, що ст. 19 Гаазької конвенції 1954 р., яка гарантує мінімальну повагу об'єктам культури, набула звичаєвого характеру*[19]. *У справі Prosecutor v. Kordic and Cerkez* судова палата МКТЮ постановила, що знищення культурних, релігійних і освітніх пам'яток може бути порушенням звичаїв ведення війни[20]. Таким чином, якщо бойовики реалізують свій план із підриву донецького центру сучасного мистецтва «Ізоляція», вони, *inter alia*, порушать і звичаєве МГП.

По-друге, Міжнародний Комітет Червоного Хреста провів глобальну академічну та практичну роботу з кодифікації звичаєвого МГП під керівництвом Ж.-М. Хенкерста та Л. Досвальд-Бек. У ході роботи Хенкерст, Досвальд-Бек та їх команда зверталися до практики держав з підписання та ратифікацій відповідних міжнародних договорів, імплементації їх положень у національні законодавства, зокрема військові статути, аналізувалася поведінка держав у

---

[15] Любов Михайлова: «Ідеологія, що підтримувала моноіндустрію, пішла, а нова не прийшла» [Електронний ресурс] // Громадське ТБ. — Режим доступу: https://www.youtube.com/watch?v=dwrkNHMqAw8

[16] Статут Міжнародного трибуналу по колишній Югославії, chapeau, ст. 3. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/law/icty/charter.shtml

[17] Ibid.

[18] Prosecutor v. Dusko Tadic, Case No. IT-94–1-AR75, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 October 1995, para 127.

[19] ICTY, Tadic case, Interlocutory Appeal, 2 October 1995, para 98.

[20] Prosecutor v. Kordic and Cerkez, ICTY Case No. IT-95–14/2-T, 26 February 2001, para 206.

різноманітних конфліктах, а також їхні односторонні заяви, що стосувалися розуміння та інтерпретації законів і звичаїв ведення війни[21]. Такий підхід забезпечив високу авторитетність кодифікації не лише в академічних колах, а й серед юристів-практиків.

У збірці МКЧХ безпосередньо питанням об'єктів культури присвячено Розділ 12 (норми 38–41). Слід зазначити, що більшість і інших сформульованих звичаєвих норм застосовується до ситуацій з культурними цінностями, наприклад: обов'язковість дотримання принципу розрізнення при здійсненні нападу (норма 12)[22] (норма не була дотримана під час організації підриву автомобіля поблизу Донецького обласного художнього музею), принципи визначення цивільних об'єктів (норма 9)[23] (усі три наведені інциденти), вживання заходів пересторороги щодо наслідків нападу (норма 22)[24] (підрив автомобіля поблизу Донецького обласного художнього музею).

Щодо норм, які безпосередньо стосуються саме культурних цінностей[25], то Норма 38 передбачає, що кожна сторона конфлікту має поважати культурні цінності, тобто:

а) під час воєнних операцій приділяється особлива увага задля уникнення завдання шкоди будівлям, призначеним для цілей релігії, мистецтва, науки, освіти чи благодійності, а також історичним пам'яткам, якщо вони не є воєнними об'єктами (усі три наведені інциденти, особливо ситуація з Донецьким обласним художнім музеєм);

б) цінності, що мають велике значення для культурної спадщини кожного народу, не повинні перетворюватися на об'єкт нападу, за винятком випадків, коли цього вимагає нагальна воєнна необхідність (усі три наведені прецеденти).

Відповідно до Норми 39 заборонено використовувати цінності, що мають велике значення для культурної спадщини кожного народу, у цілях, що можуть призвести до їх руйнування чи пошкодження, за винятком тих випадків, коли цього вимагає нагальна воєнна необхідність.

Норма 40 свідчить про обов'язок кожної сторони конфлікту захищати культурні цінності. Зокрема, заборонені будь-яке *захоплення* («Ізоляція»), знищення чи *умисне пошкодження* («Ізоляція») релігійних, благодійницьких, освітніх, художніх і наукових установ, історичних пам'ятників, творів мистецтва і наукових виробів. Також заборонені будь-які акти *крадіжки, грабун-*

---

[21] Henckaerts J.-M. Customary IHL / J.-M. Henckaerts. — CUP, Cambridge, 2005. — Vol. II : Practice. — P. 725–728; Henckaerts J.-M. New rules for the protection of cultural property in armed conflict / J.-M. Henckaerts // International Review of the Red Cross. — 1999. — № 835.

[22] Хенкертс Ж.-М. Обычное международное гуманитарное право. Нормы : пер. с англ. / Ж.-М. Хенкертс, Л. Досвальд-Бек. — Cambridge University Press, 2005. — С. 52.

[23] Там само. — С. 42.

[24] Там само. — С. 87.

[25] Там само. — Розділ 12. — С. 164.

ки чи незаконне присвоєння в будь-якій формі культурних цінностей (танки-пам'ятники, «Ізоляція»), що мають велике значення для культурної спадщини кожного народу, а також будь-які акти вандалізму над такими цінностями («Ізоляція», Музей Великої Вітчизняної війни, танки-пам'ятники).

Також не можна не зауважити норми міжнародного права прав людини, які підкреслюють протиправність дій бойовиків у трьох інцидентах, що розглядаються в даному параграфі. Усі основні інструменти міжнародного права прав людини містять положення про культурні права індивіда. Так, п. 1 ст. 27 Загальної декларації прав людини 1948 р. передбачає право кожного вільно брати участь у культурному житті суспільства, насолоджуватися мистецтвом, брати участь у науковому прогресі та користуватися його благами[26]. Відповідно до ст. 15 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права договірні держави визнають право кожного на участь у культурному житті, користування результатами наукового прогресу та захист моральних і матеріальних інтересів від своєї наукової, літературної та мистецької діяльності[27]. Для реалізації перерахованих прав держави мають вживати заходів, необхідних для охорони, розвитку і поширення досягнень науки та культури[28]. У порівнянні з нормою Декларації 1948 р., яка передбачає лише право індивіда користуватися благами культури, Пакт закріплює також і обов'язок держави підтримувати контекст, у якому таке користування буде можливим[29]. Таким чином, уже з формулювання п. 2 ст. 15 Пакту можна говорити про необхідність збереження конкретних культурних об'єктів зокрема та культурної спадщини загалом для реалізації культурних прав людини, передбачених у п. 1 цієї самої статті. Діяльність представників «ДНР» і «ЛНР» не демонструвала обізнаності, зацікавленості чи відчуття обов'язку поваги та захисту об'єктів культури. Їхні діяння, окрім порушення згаданих норм МГП, обмежують і порушують також низку міжнародно визнаних прав людини.

Незалежно від кваліфікації конфлікту неповага до культурних цінностей під час його перебігу може мати певні наслідки і для Російської Федерації. Зважаючи на постійну появу нових доказів причетності Росії до фінансування сепаратистів, які довгий час мали ефективний контроль над Сходом, не можна не наголосити на *erga omnes* характері зобов'язання держав поважати культурні цінності. Так, проф. Ф. Франчіоні звертає увагу, що в Преамбулі Конвенції 1954 р. йдеться про культурні цінності *народів*, а не держав, а також про

---

[26] Загальна декларація прав людини, п. 1 ст. 27 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015

[27] Пункт 1 ст. 15 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042

[28] Пункт 2 ст. 15 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_042

[29] Northern Ireland Assembly. Heritage and Cultural Rights [Електронний ресурс] : International Standards. — P. 10. — Режим доступу: http://www.niassembly.gov.uk/researchandlibrary/2011/2611.pdf

культурну спадщину всього *людства*[30]. *Таке формулювання, на думку дослідника, наголошує на значенні артефактів для кожної особи, тобто відсилає перш за все до міжнародного права прав людини, а через цю галузь — до зобов'язань перед усім світовим товариством, тобто зобов'язань erga omnes*[31].

Преамбула Гаазької конвенції 1954 р. і Преамбула Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини говорять про роль національних культурних пам'яток для всього людства[32]. *У Преамбулі останньої також зазначається, що «все міжнародне співтовариство має брати участь в охороні природної і культурної спадщини, надаючи колективного сприяння, яке, не замінюючи діяльності заінтересованої держави, на території якої перебуває цінність, ефективно доповнить її»*[33], *адже «охорона цієї спадщини на національному рівні часто буває недостатньою»*[34]. На сьогодні Росія не зробила жодних заяв із закликом до сепаратистів бути лояльнішими до об'єктів культури.

Якщо порівнювати кризу на Сході України та кримську, однозначних висновків досягнути складно. Окрім хіба що явної присутності зацікавленої третьої сторони в ініціації та підтримці конфліктів. У чомусь ситуація з Кримом була менш трагічною — було пролито менше крові. У чомусь зберігається менша трагічність подій на Сході — принаймні цей регіон України ще не анексований усупереч імперативним нормам сучасного міжнародного права. Щодо ситуації з культурними цінностями, то Схід зазнав більше руйнувань і неявних розкрадань, а Крим — значних явних втрат. У разі з анексією Криму лишаються невирішеними питання щодо української культурної спадщини півострову (навіть якщо підходити до цього питання з обмежено-формалістичної точки зору про виділення української, татарської, єврейської, російської та ін. культурної спадщини АРК) та поки що не завершено повернення українських, у тому числі кримських, артефактів з голландської виставки «Крим — золотий острів у Чорному морі». Ситуація на Сході України інша і більш однозначна: вже є низка задокументованих протиправних діянь проти культурних об'єктів і вагомий набір договірних і звичаєвих міжнародно-правових інструментів, які передбачають протиправність таких діянь. Лишається лише сподіватися, що притягнення винних у зловживаннях щодо культурних цінностей на Сході України відбудеться якомога швидше.

---

[30] Francioni F. The Human Dimension of International Cultural Heritage Law: An Introduction / F. Francioni // The European Journal of International Law. — 2011. — Vol. 22, № 1. — P. 13.

[31] Ibid.

[32] Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage. — Paris, Novem ber 16, 1972. 1037 UNTS 151, Преамбула.

[33] Ibid.

[34] Ibid.

3.5.4. Поняття внутрішньо переміщених осіб у міжнародному праві та їхня поява в Україні (в контексті порушення територіальної цілісності України та дій озброєних груп на сході України)

Вступ

Після подій, які відбулись у нашій країні у листопаді 2013-го — грудні 2014 р., на території України вперше з'явилася така категорія громадян, як внутрішньо переміщені особи (ВПО). Це сталося через порушення територіальної цілісності України (а саме анексії Автономної Республіки Крим) і конфлікту, що від березня 2014 р. триває на сході України.

А. Огляд міжнародно-правової бази щодо питань внутрішнього переміщення та внутрішньо переміщених осіб

Міжнародно-правова база захисту прав внутрішньо переміщених осіб забезпечується нормами міжнародного права[1], зокрема, міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права та міжнародного кримінального права[2]. У межах цих галузей міжнародного права дуже важливо визначити права, що належать ВПО і відповідатимуть їхнім конкретним потребам, які виникають під час внутрішнього переміщення. Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення (далі — Керівні принципи[3]) — це документ, який упорядковує норми міжнародного права, що застосовуються в разі виникнення потреби внутрішнього переміщення. Керівні принципи передбачають права ВПО й обов'язки держав по відношенню до цієї категорії осіб. Керівні принципи належать до норм м'якого права, що відповідають нормам міжнародного права. Керівні принципи будуть розглянуті більш детально далі.

---

[1] Необхідно звернути увагу на те, що міжнародне право захисту прав біженців не застосовується для захисту ВПО і, отже, не повинно використовуватися «за аналогією». Незважаючи на це, можна провести паралель з основним принципом міжнародного права захисту прав біженців, а саме — принцип неприпустимості примусового повернення (non-refoulement) по відношенню до ВПО, оскільки вони також мають право на захист від примусового повернення або переселення в місця, де їхньому життю, безпеці тощо загрожуватиме небезпека. Це посилання також можливо у зв'язку з тим, що принцип неприпустимості примусового повернення походить від норм міжнародного права прав людини.

[2] Ця тема буде розглядатися окремо іншими авторами в даній публікації.

[3] Економічна і Соціальна Рада ООН (ЕКОСОР), Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення, 22 липня 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, доступні російською мовою за посиланням: http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GPs_2013/GP_Russian.pdf [перевірено 11 липня 2014]

Чередниченко Наталія Василівна — старший викладач кафедри права Сумського державного університету.

Міжнародне право прав людини

Загальна Декларація прав людини[4] спільно з Міжнародним пактом про громадянські і політичні права[5] та Міжнародним пактом про економічні, соціальні та культурні права[6] в сукупності вважаються Міжнародним Біллем про права людини. Останній становить основу міжнародного права прав людини. Жоден із цих трьох документів безпосередньо не містить посилання на питання внутрішнього переміщення як такого, але вони містять перелік основних прав людини, що поширюються на всіх людей, у тому числі ВПО. Ці основні права людини підтверджуються на регіональному рівні в низці регіональних документів із прав людини (у тому числі Європейській Конвенції з прав людини[7]). Такі права людини, як право на життя, свобода від дискримінації за ознакою статі, раси чи етнічного походження, свобода від катувань та інші — які також підтверджуються однією або декількома окремими міжнародними конвенціями, — становлять частину міжнародного звичаєвого права. Держави зобов'язані поважати й діяти відповідно до звичаєвого міжнародного права та міжнародного права прав людини, що випливає з їхніх зобов'язань щодо них[8]. Обов'язок держави поважати, захищати та дотримуватися прав людини діє за всіх часів (включаючи часи збройного конфлікту чи стихійного лиха). І хоча під час, наприклад, надзвичайного стану держава може прийняти рішення щодо призупинення забезпечення певних прав, призупинення основних прав і свобод не допускається не за яких обставин, оскільки вони є невід'ємними правами. До таких прав належать: право на життя; свобода від катувань і жорстокого, нелюдського й такого, що принижує гідність, поводження та покарання; свобода думки та релігії, заборона геноциду тощо[9].

З метою зміцнення міжнародного реагування на ситуації внутрішнього переміщення у 1992 р. Генеральний Секретар Організації Об'єднаних Націй (ООН) на прохання Комісії з прав людини призначив свого першого представника з питань ВПО за новим механізмом роботи, щоб посилити акцент на дотриманні прав людини ВПО, основа яких була розроблена в 2004 р. Згідно з

---

[4] Загальна декларація прав людини, 1948, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015 [перевірено 11 липня 2014]

[5] Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, 1966, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043 [перевірено 11 липня 2014]

[6] Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, 1966, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042 [перевірено 11 липня 2014]

[7] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 1950, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004 [перевірено 11 липня 2014]

[8] Для додаткової інформації див. огляд окремих міжнародних договорів із прав людини, що стосуються ВПО в Керівництві із захисту внутрішньо переміщених осіб, червень 2010, доступні англійською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html [перевірено 11 липня 2014]

[9] Список невід'ємних прав і свобод відповідно до статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, доступний англійською мовою за посиланням: http://www.legislationline.org/documents/id/7775 [перевірено 11 липня 2014]

Резолюцією A/HRC/RES/23/8 Ради з прав людини ООН[10], до обов'язків Спеціального Доповідача з питань внутрішньо переміщених осіб, належать: участь у скоординованих міжнародних правозахисних зусиллях і заходах щодо посилення захисту та поваги прав людини ВПО; продовження та розширення діалогу з урядами країн, а також міжурядовими, регіональними та неурядовими організаціями й іншими відповідними суб'єктами; підвищення ефективності міжнародного реагування на внутрішнє переміщення та забезпечення включення питання прав людини ВПО в усі відповідні компоненти системи ООН.

Міжнародне гуманітарне право

Коли йдеться про збройний конфлікт або збройні дії як безпосередню причину виникнення внутрішнього переміщення, застосовуються норми міжнародного гуманітарного права, причому як в міжнародних конфліктах (між державами), так і в конфліктах неміжнародного характеру (між державою і недержавним суб'єктом або між двома чи більше такими акторами). Ключові юридичні інструменти міжнародного гуманітарного права включають чотири Женевські Конвенції 1949 р. та два Додаткових Протоколи[11] до них. Такі важливі міжнародні договори, як Конвенція про заборону застосування, накопичення запасів, виробництва та передачі протипіхотних мін і про їх знищення 1997 р., так звана Конвенція про заборону мін[12] і Конвенція про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть уважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію 1980 р.[13], регулюють та/або забороняють використання певних видів зброї і застосовуються під час збройного конфлікту. Крім того, Розділ 38 («Переміщення та Переміщені Особи») зі Збірки «Звичаєве Міжнародне Гуманітарне Право, Том I: Правила»[14] охоплює питання насильницького переміщення цивільних осіб з причин, пов'язаних зі збройним конфліктом Тут порушено питання обох категорій: ВПО і біженців, а також питання насильницького та ненасильницького переміщення населення окупованої території (правило 130).

---

[10] Резолюція Ради з прав людини ООН, A/HRC/RES/23/8, червень 2013, доступна англійською мовою за посиланням: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/154/00/PDF/G1315400.pdf?OpenElement [перевірено 11 липня 2014]

[11] Женевські Конвенції 1949 року та два Додаткових Протоколи, доступні російською мовою за посиланням: https://www.un.org/ru/humanitarian/law/geneva.shtml [перевірено 12 липня 2014]

[12] Конвенція про заборону застосування, накопичення запасів, виробництва та передачі протипіхотних мін і про їх знищення, 1997, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_379 [перевірено 12 липня 2014]

[13] Конвенція про заборону або обмеження застосування конкретних видів звичайної зброї, які можуть вважатися такими, що завдають надмірних ушкоджень або мають невибіркову дію, 1980, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_266 [перевірено 12 липня 2014]

[14] Міжнародний Комітет Червоного Хреста, Розділ 38, зокрема Правила 129–133, Звичаєве Міжнародне Гуманітарне Право, Том I: Правила, 2005, доступні англійською мовою за посиланням: http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/customary-international-humanitarian-law-i-icrc-eng.pdf [перевірено 12 липня 2014]

Відповідно до цих правил норми міжнародного гуманітарного права забороняють з боку будь-якої сторони збройного конфлікту, примус над цивільним населенням щодо залишення ним свого місця проживання. Тимчасова евакуація здійснюються тільки за умови абсолютної небезпеки, що загрожує життю цивільних осіб. Переміщене населення повинно утримуватися в задовільних умовах щодо здоров'я, безпеки, харчування, житла тощо. Необхідно забезпечити нерозділення сімей і гарантувати право ВПО на повернення до своїх будинків, тільки-но дозволять обставини.[15]

Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення

Як вже згадувалося вище, Керівні принципи[16] становлять добірку прав ВПО й обов'язків і відповідальності держави, а також обов'язків недержавних суб'єктів по відношенню до них. Незважаючи на те, що це не зобов'язуючий документ, Керівні принципи відображають обов'язкові норми міжнародного права[17] й отримали широке визнання з боку міжнародного співтовариства. Керівні принципи охоплюють ситуацію внутрішнього переміщення на всіх етапах і забезпечують захист прав відповідних осіб від початку переміщення, у ході переміщення, а також під час повернення, переселення та реінтеграції. Під час внутрішнього переміщення, проблеми, з якими стикаються ВПО, варіюються від обмежень свободи пересування, втрати документів або майна до розділення сімей і загроз безпеці. Саме тому Керівні принципи охоплюють широкий спектр прав, які безпосередньо відповідають проблемам і потребам ВПО. Керівні принципи включають у себе такі права, як право на життя, право на їжу, воду, житло, охорону здоров'я та доступ до освіти, право на участь у політичному житті й інші[18].

Як зазначалось у Підсумковому Документі Всесвітнього Саміту, прийнятого главами держав у 2005 р.[19]: «Ми визнаємо Керівні Принципи щодо внутрішнього переміщення осіб як важливу міжнародну основу захисту ВПО і приймаємо рішення проводити ефективні дії з метою підвищення рівня захисту ВПО». Керівні принципи — більше, ніж огляд прав ВПО і обов'язків держав по відношен-

---

[15] Там само.

[16] Економічна і Соціальна Рада ООН (ЕКОСОР), Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення, 22 липня 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, доступні російською мовою за посиланням: http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/GPs_2013/GP_Russian.pdf [перевірено 12 липня 2014]

[17] Керівні принципи щодо переміщення: анотації, Американське товариство міжнародного права, Вальтер Калін, 2000, доступні англійською мовою за посиланням: https://icvanetwork.org/system/files/versions/doc00003027.pdf [перевірено 12 липня 2014]

[18] Для більш детального огляду Керівних принципів див. «Керівництво із захисту внутрішньо переміщених осіб», червень 2010, ст. 33, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html [перевірено 12 липня 2014]

[19] Генеральна Асамблея ООН, Резолюція ухвалена главами держави на Всесвітньому Саміті 2005, UN doc. A/RES/60/1, 15 вересня 2005, пункт 132, доступна російською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=478626ea2 [перевірено 12 липня 2014]

ню до них, це документ, що має неоціненне значення, який може бути використаний державами, міжнародними організаціями, неурядовими організаціями та ВПО по всьому світу як керівництво з питань захисту прав ВПО.

Поняття внутрішньо переміщених осіб у міжнародному праві

Відповідно до Керівних принципів ВПО — це «особи або групи осіб, яких змусили чи зобов'язали кинути або залишити свої будинки чи місця звичайного проживання, зокрема, в результаті або у цілях уникнення наслідків збройного конфлікту, загальних проявів насильства, порушень прав людини, стихійних чи техногенних катастроф і які не перетинали визнаних державних кордонів»[20]. Простіше кажучи, це «цивільні особи, в основному жінки й діти, які були змушені покинути свої будинки через конфлікт або переслідування»[21]. Ця категорія ВПО з'явилася в Україні. Інша категорія включає ВПО, що були змушені покинути свої будинки у зв'язку з виробничими проектами або стихійним лихом. Два визначальних елементи поняття ВПО — це недобровільний виїзд і той факт, що особа залишається в межах своєї країни[22]. Слід зазначити, що ті особи, які не виїхали, можуть стикнутися з аналогічними ризиками тих, хто поїхав, але були не в змозі фізично виїхати через обмеження в пересуванні або за станом здоров'я[23]. Важливо також провести чітку грань між категоріями «внутрішньо переміщені особи» і «біженці». Хоча обидві категорії охоплюються міжнародним правом, це два окремих поняття. Конвенція ООН 1951 р. про статус біженців, у статті 1(2) чітко передбачає визначення терміну «біженець». У цій Конвенції термін біженець означає особу, яка внаслідок подій, що відбулися до 1 січня 1951 р., і через обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою расової належності, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних поглядів, перебуває за межами країни своєї національної належності й не в змозі користуватися захистом цієї країни чи не бажає користуватися таким захистом через такі побоювання; або не маючи визначеного громадянства і знаходячись за межами країни свого колишнього місця проживання в результаті подібних подій, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок таких побоювань. У тих випадках, коли будь-яка особа є громадянином декількох країн, вислів «країна її національної належності» означає будь-яку з країн, громадянином якої вона є, і ця особа не вважається такою, що позбавлена захисту країни своєї національної належності, якщо без будь-якої поважної причини, яка випливає з обґрунтованих побоювань,

[20] ООН, Управління з координації гуманітарних питань, Керівні принципи щодо внутрішнього переміщення, 2004, доступні англійською мовою за посиланням: http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html [перевірено 12 липня 2014]

[21] УВКБ ООН, Внутрішньо переміщені особи, Питання та Відповіді, 2007, ст. 4, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.unhcr.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf [перевірено 12 липня 2014]

[22] «Керівництво із захисту внутрішньо переміщених осіб», червень 2010, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html [перевірено 12 липня 2014]

[23] Там само.

вона не скористалася захистом однієї з країн, громадянином якої вона є. Незважаючи на подібність потреб цих двох категорій осіб, а також схожості ситуацій, з якими вони стикаються, одна з головних відмінностей між ними полягає в тому, що біженці є цивільними особами, які перетинають міжнародний кордон з іншою країною, щоб уникнути порушення прав людини, тоді як внутрішньо переміщені особи є тими, хто залишається всередині своїх країн. Більш того, порівняно зі згаданою вище Конвенцією ООН про статус біженців не існує ніяких обов'язкових міжнародно-правових інструментів, які б охоплювали ВПО всередині країни, а загальні угоди, такі як Женевські Конвенції[24], зазвичай важко застосовувати[25]. Крім того, якщо визнання особи біженцем передбачає надання їй особливого правового статусу та прав, поняття ВПО має описовий характер і передбачає фактичний опис ситуації людини[26]. Це пов'язано з вищенаведеним: біженці, що перебувають за межами своєї країни і через це позбавлені її захисту, вимагають особливого правового статусу, тоді як ВПО мешкають всередині своєї країни й мають право на всі права її громадян. Держави, проте, можуть надати ВПО статус відповідно до свого національного законодавства.

Слід зазначити, що там, де Агентство ООН у справах біженців (УВКБ ООН) безпосередньо опікується правами біженців у рамках свого мандату, на початку цей мандат окремо не покривав права ВПО. Проте в 2005 р. набув чинності «кластерний підхід»[27], за яким УВКБ є провідною установою ООН, що передбачає захист ВПО та забезпечує їхні потреби.

Основа захисту внутрішньо переміщених осіб

Захист як такий охоплює всі види діяльності, спрямовані на дотримання повної поваги прав особи, згідно з буквою й духом відповідних галузей міжнародного права, а саме міжнародного права прав людини, міжнародного гуманітарного права та міжнародного права захисту прав біженців[28]. Основна від-

---

[24] Женевські Конвенції 1949 року та два Додаткових Протоколи, доступні російською мовою за посиланням: https://www.un.org/ru/humanitarian/law/geneva.shtml [перевірено 13 липня 2014]

[25] УВКБ ООН, Внутрішньо переміщені особи, Питання та Відповіді, 2007, ст. 10, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.unhcr.org/basics/BASICS/405ef8c64.pdf [перевірено 13 липня 2014]

[26] «Керівництво із захисту внутрішньо переміщених осіб», червень 2010, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html [перевірено 13 липня 2014]

[27] Кластери — це групи гуманітарних організацій (включаючи як організації під егідою ООН, так й інші організації) в кожному з основних секторів гуманітарної діяльності, наприклад, водопостачання, охорона здоров'я, логістика тощо. Вони визначаються Міжвідомчим постійним комітетом, і кожен з них має чіткі обов'язки координації окремого сектора. Для отримання додаткової інформації, див. за посиланням (англійською мовою): https://clusters.humanitarianresponse.info/clusters/space/page/what-cluster-approach [перевірено 13 липня 2014]

[28] Захист внутрішньо переміщених осіб, серія тематичних документів, № 2, 2000, доступний англійською мовою за посиланням: http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&productcatid=10 [перевірено 13 липня 2014]

повідальність за захист ВПО лежить на державній владі. Держави повинні виконувати свої зобов'язання щодо захисту цих осіб відповідно до міжнародного права, в тому числі під час розробки національного та місцевого потенціалу для виконання цих зобов'язань[29]. Роль міжнародного співтовариства полягає не в тому, щоб замінити уряд держави, а в тому, щоб зміцнити державну відповідальність і підтримати уряд. Документ «Основи державної відповідальності» 2005 р., розроблений Інститутом Брукінгса — Бернським Університетом у рамках Проекту щодо внутрішнього переміщення, містить дванадцять кроків, які мають зробити уряди з метою забезпечення ефективної державної відповіді на ситуацію внутрішнього переміщення[30].

1. Запобігання переміщенню та мінімізація його негативних наслідків.
2. Підвищення ступеня поінформованості на національному рівні щодо проблеми переміщення.
3. Збір даних про кількість і умови ВПО.
4. Підтримка проведення тренінгів із питань прав ВПО.
5. Створення нормативно-правової бази для забезпечення прав ВПО.
6. Розробка національної політики щодо внутрішнього переміщення.
7. Призначення інституції — координатора з питань ВПО.
8. Заохочення національних установ із прав людини до вирішення питань внутрішнього переміщення.
9. Забезпечення участі ВПО в процесі прийняття рішень.
10. Підтримка довгострокових рішень.
11. Виділення достатніх ресурсів для вирішення питань внутрішнього переміщення.
12. Співпраця з міжнародним співтовариством у разі недостатності національного потенціалу.

Разом із вищезазначеними кроками стратегії захисту ВПО уряду повинні брати до уваги такі три підходи: 1) підхід на основі захисту прав; 2) общинний підхід (окремі особи й громади є активними та рівноправними партнерами в наданні захисту); 3) недискримінації підхід (захист сприяє повному й однаковому дотриманню прав людини всіх осіб)[31].

---

[29] «Керівництво із захисту внутрішньо переміщених осіб», червень 2010, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html [перевірено 13 липня 2014]

[30] Інститут Брукінгса — Бернський Університет, Проект щодо внутрішнього переміщення; Відповідаючи на внутрішнє переміщення: основа для державної, квітень 2005, доступний англійською мовою: http://www.refworld.org/docid/4d357f4f2.html [перевірено 13 липня 2014]

[31] Див. розділ «Забезпечення практичного захисту», «Керівництво із захисту внутрішньо переміщених осіб», червень 2010, ст. 10, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.refworld.org/docid/4790cbc02.html [перевірено 13 липня 2014]

Участь міжнародного співтовариства в ситуаціях внутрішнього переміщення. «Кластерний підхід»

У той час, як основна відповідальність щодо захисту й допомоги ВПО лягає на плечі держави, як уже зазначалося, міжнародні гуманітарні організації несуть спільну відповідальність за захист і підтримку ВПО. Крім того, на відміну від першочергової відповідальності УВКБ ООН у наданні захисту біженцям, до ВПО застосовують «кластерний підхід»[32], який, по суті, є спільною базою, що охоплює відповідну роботу щодо питання внутрішнього переміщення в державі різних установ ООН та інших гуманітарних організацій. Міжнародна система забезпечення готовності та реагування передбачає створення конкретних тематичних секторів на чолі з відповідними установами ООН[33] і різних організацій, які надають гуманітарну допомогу. Тематичні сектори включають: освіту, охорону здоров'я, водопостачання, харчування, житло тощо. Однією з пріоритетних цілей «кластерного підходу» є підтримка та зміцнення потенціалу відповідних державних установ щодо захисту й надання допомоги переміщеним особам. Тісна співпраця міжнародних організацій з державною владою в цілях підтримки довгострокових рішень для ВПО, ще один пріоритет організацій, залучених у «кластерному підході».

Б. Поява внутрішньо переміщених осіб в Україні в 2014 р.

Є дві основні причини появи та подальшого різкого зростання кількості ВПО на території України: незаконний «референдум», який був проведений на території Кримського півострова 16 березня 2014 р., та конфлікт на сході країни — дві найтрагічніші події, що переживає Україна від часу здобуття незалежності в 1991 р.

Короткий огляд поточної ситуації внутрішнього переміщення в Україні

Відповідно до останнього Зведення № 2 щодо ситуації в Україні (від 11 липня 2014 р.)[34] криза на сході України, а також ситуація в Криму призвели до появи приблизно 87 500 ВПО, 13 052 з яких прибули з Криму[35].

---

[32] УВБК ООН, ВПО та кластери, Тім Морріс, Forced Migration Review, вип. 25, ст. 54, доступне англійською мовою за посиланням: http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR25/FMR2531.pdf [перевірено 14 липня 2014]

[33] Зверніть увагу, що УВКБ ООН відповідає за три кластери за такого підходу: захист, організація тимчасового житла, координація й управління табором.

[34] Зведення № 2 щодо ситуації в Україні, Управління з координації гуманітарних питань ООН (УКГП ООН), 11 липня 2014, доступне англійською мовою за посиланням: http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-no2–11-july-2014 [перевірено 14 липня 2014]

[35] УВКБ ООН Україна, Ukraine UNHCR external update on the situation of displaced persons, 10 July 2014: http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-unhcr-external-update-situation-displaced-persons-10-july-2014 [перевірено 14 липня 2014]

Кількість ВПО продовжує зростати щодня, у тому числі через постійну зміну ситуації на сході України. Незважаючи на новини про те, що урядові сили почали здобувати контроль над частиною території на сході, кількість людей, що повертаються до міст, де український уряд відновив свою владу, досить обмежена[36]. Отже, ситуація внутрішнього переміщення в Україні вимагає комплексного підходу з докладною та вчасною оцінкою ситуації для того, щоб бути готовим ефективно реагувати на потреби ВПО на території України. За даними Управління з координації гуманітарних питань ООН (УКГП ООН), гуманітарні потреби[37] вимушених переселенців на сьогодні такі: більшість ВПО зі східного регіону потребують житла, продуктів харчування та непродовольчих товарів, наприклад, одягу; водне та енергетичне постачання зазнало сильної деформації в містах Слов'янськ, Краматорськ та інших довколишніх районах; спостерігається брак грошових коштів і відповідно зниження купівельної спроможності, яка своєю чергою впливає на комерційні поставки[38]; виплата пенсій і державних допомог на сході України було призупинено, залишивши одну з найуразливіших груп ВПО без засобів до існування.

Координація внутрішнього переміщення в Україні

На національному рівні: Розпорядженням Кабінету Міністрів «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції» від 11 червня 2014 р.[39] був створений «Міжвідомчий координаційний штаб з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції (АТО)» (далі — Міжвідомчий координаційний штаб). Міжвідомчий координаційний штаб, що відповідає за вирішення всіх питань, пов'язаних із ВПО, був уперше скликаний 3 лип-

---

[36] Зведення № 2 щодо ситуації в Україні, Управління з координації гуманітарних питань ООН (УКГП ООН), 11 липня 2014, доступне англійською мовою за посиланням: http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-no2–11-july-2014 [перевірено 14 липня 2014]

[37] Для отримання додаткової інформації про потреби ВПО в Україні див. УВКБ ООН, «Аналіз та оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО)», 23 травня 2014, http://unhcr.org.ua/attachments/article/1232/IDPUKR.pdf [перевірено 14 липня 2014] та

Україна, Моніторинг гуманітарної ситуації фаза 1, Доповідь, Команда ООН в Україні, 4 липня 2014, доступне англійською мовою за посиланням: http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-humanitarian-situation-monitoring-phase-1-report-4-july-2014 [перевірено 14 липня 2014]

[38] Управління ООН з координації гуманітарних питань України: Огляд переміщення населення (27 червня 2014): http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-overview-population-displacement-27-june-2014 [перевірено 14 липня 2014]

[39] Розпорядження Кабінету Міністрів № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції», 11 червня 2014, http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/588–2014-%D1%80 [перевірено 14 липня 2014]

ня. Ним керує Заступник Прем'єр-Міністра, тоді як Державна служба України з надзвичайних ситуацій є головною державною структурою, що відповідає за координацію відповіді на ситуацію з ВПО. У роботі Міжвідомчого координаційного штабу беруть участь представники міжнародного та національного гуманітарного співтовариства, вони фокусуються на пошуку рішень проблем, з якими стикаються ВПО в Україні[40].

Уряд України також запустив тестову веб-сторінку, на якій розміщено Інформаційний ресурс для громадян із переліком вільних житлових об'єктів для ВПО у різних регіонах[41].

Що стосується співпраці між міжнародним співтовариством і українською владою, то 7 липня 2014 р. в Державній службі України з питань надзвичайних ситуацій було проведено нараду між представниками установ системи ООН і представниками Міжвідомчого координаційного штабу, на якій сторони обговорили механізм їхньої співпраці та надання гуманітарної допомоги ВПО на території України. Голова регіонального офісу для країн Кавказу та Центральної Азії Управління ООН з координації гуманітарних справ відзначив готовність установ ООН, які координують роботу різних тематичних секторів, співпрацювати з відповідними українськими міністерствами в конкретних сферах і надавати допомогу у відповідь на офіційний запит від Уряду України[42].

Шлях попереду

Для того, щоб мати змогу захистити й допомогти ВПО на території України, а також для того, щоб забезпечити прийняття та виконання довгострокових рішень, повинно зробити певні кроки, які, зокрема, передбачають таке:

- Розробка централізованої системи реєстрації з метою збору точних статистичних даних щодо ВПО та їхнє географічне розташування, а також для кращого розуміння й оцінки їхніх потреб.
- Розробка законодавства з ВПО, яке б передбачало конкретну централізовану систему реєстрації та дотримання прав ВПО згідно зі всіма відповідними міжнародними нормами щодо внутрішнього переміщення[43].
- Зміцнення співпраці з міжнародним співтовариством і його можлива участь на ранніх стадіях внесення змін або розробки нового законодавства з питань внутрішнього переміщення; профілювання й оцінка по-

[40] Зведення № 2 щодо ситуації в Україні, Управління з координації гуманітарних питань ООН (УКГП ООН), 11 липня 2014, доступне англійською мовою за посиланням: http://reliefweb.int/report/ukraine/ukraine-situation-report-no2–11-july-2014 [перевірено 14 липня 2014]

[41] http://www.vpo.gov.ua/

[42] Представники організації системи ООН обговорили в ДСНС України з представниками центральних органів виконавчої влади можливості надання додаткової допомоги ВПО, 8 липня 2014, http://www.un.org.ua/ua/information-centre/news/1866 [перевірено 14 липня 2014]

[43] Огляд міжнародно-правової бази щодо ВПО див. в частині А цієї статті.

треб ВПО або будь-який інший вклад у відповідні сфери, де може знадобитись експертиза міжнародних суб'єктів.
- Залучення ВПО до обговорення питань, пов'язаних з їхнім захистом і відповідями на їхні гуманітарні потреби.
- Повага основних прав і свобод ВПО в усі часи.

Зрозуміло, що поняття ВПО нове для України й, отже, становить виклик для українського уряду. Саме за допомогою й за підтримки міжнародного співтовариства, однак, Україна зможе впоратися з цією складною ситуацією та знайти ефективні рішення на потреби ВПО на своїй території. Слід також звернути увагу на можливі майбутні сценарії розвитку подій для того, щоб бути однаково добре підготовленими до погіршення або поліпшення ситуації, щоб мати змогу захистити своє населення, у тому числі ВПО, всіма засобами в усі часи.

Підрозділ 3.6.

◆

Інформаційна війна Російської Федерації проти України: юридичний аналіз необхідності зміни підходів до інформаційної безпеки держави

3.6.1. Виклики національній безпеці за доби глобального інформаційного суспільства

Протягом багатьох сотень років людська цивілізація рухається до більшої взаємозалежності й глобального зв'язку. Сучасний світ, як ніколи раніше, взаємопов'язаний завдячуючи міжперсональним комунікаціям на основі інтернет-протоколів (*TCP/IP*)[1]. Віртуальний простір соціальних мереж за допомогою технологій Веб 2.0 (*Web 2.0*)[2] утворив нову реальність. Людство перетворюється на глобальне село з єдиною інформаційною сферою.

Державні кордони, що протягом століть були атрибутом державного суверенітету, в глобальному світі віртуальних комунікацій втратили свій сенс. Проте державний контроль над інформаційними потоками був і залишається не лише джерелом влади над громадянами певної держави, а й інструментом просування інтересів влади окремої держави, спільноти, транснаціональної корпорації, чи навіть людини з амбіціями на світове панування.

Спостерігається концентрація та монополізація інформаційної влади на глобальному рівні такими гігантами, як *Google* і *Facebook*, а також тенденційність окремих держав (Китай, Південна Корея, Росія) у прагненні утримання інформаційної монополії з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) як інструменту контролю за активністю своїх громадян у цифровому просторі.

ІКТ створюють величезні можливості для загального й всеосяжного контролю над усіма сферами людської діяльності та комунікацій. Держави з потужною інформаційною інфраструктурою й індустрією можуть здобути ще більший контроль і генерувати значний вплив на «інформаційно бідні» країни, просуваючи власні геополітичні інтереси.

На сьогодні засоби та методи ведення війни також суттєво змінилися. У більшості випадків початок бойових дій починається з інформаційних операцій, а об'єктами нападів стають об'єкти критичної інформаційної інфраструктури. Всі сучасні інфраструктури, незалежно від форм власності, залежать від ІКТ, що робить їх уразливими. Держави, непідготовлені до стримування кібератак, відмовляться від спротиву в інформаційній війні, фактично її програють, утратять політичну вагу в нинішній системі міжнародних відносин.

[1] http://uk.wikipedia.org/wiki/TCP/IP
[2] http://uk.wikipedia.org/wiki/Веб_2.0

Пазюк Андрій Валерійович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

Кирилюк Ольга Василівна — аспірант кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Агресія Росії проти України, що супроводжується потужними інформаційними операціями, демонструє новий тип війни й вдосконалений механізм управління інформацією як інструментом зброї. Інформаційні операції проти України, до і під час фізичного втручання збройних сил продемонстрували ефективність російської Доктрини інформаційної безпеки в дії[3]. Росія використовує інформаційні агентства та соціальні мережі як потужну зброю в боротьбі за світове панування й зверхність.

Міжнародне право як і раніше мовчить на виклики, привнесені ІКТ для міждержавних відносин, оминаючи питання інформаційної агресії та законних засобів інформаційного спротиву. Чи зможе менш потужна держава, така як Україна, яка виступає за свободу інформації та демократичний контроль над державною владою, маючи прагнення зберегти суверенітет і територіальну цілісність, протистояти агресорові, лише апелюючи до міжнародного співтовариства й не маючи відповідної інфраструктури національної інформаційної безпеки?

У наш час дуже актуальним є вироблення практичних рекомендацій для посилення інформаційної обороноздатності держави. Проте теоретичні розробки повинні слугувати своєрідним каркасом, на якому будуть триматися відповідні пропозиції.

Виходячи з поставленої мети, пропонується дати належну оцінку викликам, привнесеним сучасними ІКТ у традиційне розуміння державного суверенітету та його характеристики в інформаційній сфері, створити юридичне підґрунтя під інформаційні операції, будь-то агресія чи спротив, з позиції міжнародного права та сформулювати на цих засадах рекомендації щодо удосконалення окремих складових елементів національної політики у сфері інформаційної безпеки.

[3] http://ru.wikipedia.org/wiki/Доктрина_информационной_безопасности_Российской_Федерации

3.6.2. Державний суверенітет в інформаційній сфері: концептуальні засади

Визначення поняття «інформаційна сфера» не подається в сучасних міжнародно-правових документах. В українському законодавстві також бракує визначення цього терміну. Натомість його можна знайти в Доктрині інформаційної безпеки Російської Федерації, згідно з якою це «сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, які здійснюють збір, формування, поширення й використання інформації, а також системи регулювання виникаючих при цьому суспільних відносин»[1].

Інформаційна сфера як об'єкт національного правового регулювання розглядається в роботах російських вчених І. Л. Бачило, В. Н. Лопатіна, М. А. Федотова[2], О. А. Городова[3], М. М. Рассолова[4].

В українській правовій науці інформаційного права слід відзначити роботи вчених І. В. Арістової[5], Н. А. Власенка[6], О. М. Гончаренка[7], О. Г. Данільяна[8], А. І. Дешка[9], А. І. Марущака[10], Й. У. Мастяниця[11], Н. Р. Нижник[12],

---

1 Доктрина информационной безопасности РФ, утв. Указом Президентом РФ от 09.09.2000. № Пр-1895 // Рос. газета. — 28.09.2000. — № 187.

2 Бачило И. Л. Информационное право: Учебник / Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2001.

3 Городов О. А. Основы информационного права России / О. А. Городов. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2003.

4 Рассолов М. М. Информационное право: анализ и решение практических задач : Учеб. пособие / М. М. Рассолов. — М., 1998 — — .

5 Арістова І. В. Державна інформаційна політика : організаційно-правові аспекти : Монографія / І. В. Арістова. — Х. : Вид-во ун-ту внутр. справ, 2000. — 368 с.

6 Власенко Н. А. Україна на шляху до інформаційного суспільства : проблеми та здобутки : Інформаційно-аналітичний огляд / Н. А. Власенко, С. В. Зорько, М. Р. Сиротич. — К. : НІСД, 1995. — Вип. 5. — 43 с.

7 Україна 2000 і далі: геополітичні інтереси та сценарій розвитку: Монографія / Автор. колектив: О. М. Гончаренко, Б. О. Парахонский, Р. Н. Жангожа та ін. — К. : НІСД, 1999. — 384 с.

8 Данільян О. Г. Національна безпека України: сутність, структура та напрями реалізації / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. — Х. : Фоліо, 2002. — 296 с.

9 Дешко А. І. Проблеми організації єдиного інформаційного простору України / А. І. Дешко, А. Є. Слівак // Науково-технічна інформація. — 2000. — № 3. — С. 14–18

10 Марущак А. І. Інформаційне право: доступ до інформації: Навчальний посібник / А. І. Марущак. — К. : КНТ, 2007. — С. 91–93.

11 Мастяниця Й. У. Охорона державних секретів незалежної України : історично-правові нариси / Й. У. Мастяниця, Л. Є. Шиманський, О. В. Олійник, В. П. Ворожко; за заг. ред. П. О. Мисника, О. В. Зайчука. — К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2010. — 128 с.

12 Ніжник Р. Н. Національна безпека: методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку : навч. посібник / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус. — К. : Преса України, 2000. — 304 с.

Пазюк Андрій Валерійович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

Л. С. Харченка[13], В. С. Цимбалюка[14] й інших науковців. До того ж переважна увага у вищезазначених наукових працях приділялася питанням визначення змісту поняття «інформаційна безпека», виходячи з понять «національний інформаційний простір» та «інформаційний суверенітет». У роботах згаданих вище й інших авторів із проблем інформаційного права як галузі внутрішньодержавного права, інформаційна сфера часто розуміється як щось зумовлене кордонами «інформаційного суверенітету», що залишає без належної уваги екстериторіальний характер інформаційної сфери, транскордонний характер сучасних інфокомунікацій, а також міжнародно-правові аспекти, які з цього випливають.

Серед праць українських учених слід відзначити науковий доробок О. А. Баранова[15], Б. А. Кормича[16], О. В. Олійника[17]. Зазначені автори наголошують на неподільності поняття «державний суверенітет» і недоцільності виділення в окрему категорію поняття «інформаційний суверенітет».

Напевно, що саме з цих міркувань виходив й український законодавець, коли в новій редакції Закону України «Про інформацію» у 2011 р.[18], видалив положення щодо інформаційного суверенітету, які містились у редакції Закону 1992 р.[19]

Проте, поняття «інформаційний суверенітет» уживається й досі в нормативно-правових актах України, що стосуються питань інформатизації, як «здатність держави *контролювати і регулювати потоки інформації з-поза меж держави* (курсив наш. — *А. П.*) з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки держави»[20]. Захист інформаційного суверенітету донедавна визначався як основна мета реалізації положень Доктрини інформаційної безпеки України, а серед заходів для забезпечення інформаційної безпеки держави у зовнішньополітичній сфері зазначалась «інтеграція в міжнародні інформаційно-телекомунікаційні системи та організації на засадах рівноправності, економічної доцільності та збереження інформаційного суверенітету; гарантування своєчасного виявлення зовнішніх

---

[13] Харченко Л. С. Інформаційна безпека України: Глосарій / Харченко Л. С., Ліпкан В. А., Логінов О. В.; за заг. ред. Р. А. Калюжного. — К. : Текст, 2004. — 136 с.

[14] Цимбалюк В. С. Інформаційне право (основи теорії і практики): Монографія / В. С. Цимбалюк. — К. : Освіта України, 2010. — 388 с.

[15] Баранов А. Информационный суверенитет или информационная безопасность? / А. Баранов // Національна безпека і оборона. — 2001. — Вип. 1. — С. 72–73.

[16] Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи : Навч. посібн. / Б. А. Кормич. — К. : Кондор, 2008. — 382 с.

[17] Олійник О. В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки України : монограф. / О. В. Олійник. — К. : Укр. пріоритет, 2012. — 400 с.

[18] Закон України «Про інформацію» № 2938-VI від 13.01.2011 // ВВР. — 2011. — № 32. — Ст. 313.

[19] Закон України «Про інформацію» № 2657-XII від 2.10.1992 // ВВР. — 1992. — № 48. — Ст. 650.

[20] Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 04.02.1998 № 74/98-ВР // ВВР. — 1998. — № 27. — Ст. 181.

загроз національному інформаційному суверенітету та їх нейтралізації»[21]. Зазначена Доктрина інформаційної безпеки України втратила чинність[22], а розробка її нової редакції наразі триває[23].

Обмеженість визначення «інформаційного суверенітету» лише питаннями *контролю і регулювання потоків інформації* засвідчує відсутність такої владної функції, як *управління інформаційною безпекою*, без якої взагалі не можна вважати владу повноцінною. Крім того, йдеться про інформаційні потоки *з-поза меж держави*, тоді як інформаційна сфера носить транснаціональний характер.

Таке визначення не відповідає ні змісту, ні духу Декларації про державний суверенітет України, що визначила державний суверенітет України як «верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах»[24].

Це визначення відповідає теоретичним підходам, поширеним протягом усієї історії сучасного міжнародного права. У радянській теорії міжнародного права зміст поняття державного суверенітету охоплювало такі його складові, як верховенство, самостійність, повноту й неподільність влади *в межах території* та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах[25].

Спрямованість державної влади в інформаційній сфері на власну територію виявляється у повноваженнях держави самостійно регулювати, управляти та контролювати діяльність, пов'язану з *передачею* інформації в межах своєї юрисдикції. Зазначений принцип набув статусу звичаєвої норми міжнародного права внаслідок визнання, тривалого та неухильного дотримання всіма державами, а також закріплення на універсальному рівні в Статуті Міжнародного союзу електрозв'язку. У ньому визначається компетенція держав у цій сфері, зокрема, за кожною державою визнається «*суверенне право регламентувати свій електрозв'язок*» [24].

У той же час Європейська Конвенція про транскордонне телебачення 1989 р., учасницею якої є Україна, в статті 4 *Свобода прийому та ретрансляції* зазначає, що сторони забезпечують свободу самовираження й інформації відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини й основоположних сво-

---

[21] Указ Президента України «Про Доктрину інформаційної безпеки України» від 08.07.2009 № 514/2009 // Офіційний вісник України. — 2009. — № 52. — Ст. 1783.

[22] Див.: Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про скасування деяких …» від 06.06.2014 № 504/2014 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 47. — С. 33. — Ст. 1234

[23] Див.: Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28 квітня 2014 року «Про заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної політики у сфері інформаційної безпеки України» від 1.05.2014 № 449/2014 // Офіційний вісник Президента України. — 2014. — № 16. — С. 7. — Ст. 982

[24] Декларація про державний суверенітет України // ВВР. — 1990. — № 31. — Ст. 429.

[25] Тункин Г. И. Вопросы теории международного права / Г. И. Тункин. — М. : Госюриздат, 1962. — с. 325.

бод, гарантують свободу прийому й *не обмежують ретрансляцію на своїх територіях* програмних послуг, які відповідають умовам цієї Конвенції[26].

Отже, за традиційним поглядом на державний (інформаційний) суверенітет, який поширюється на територію держави, виникає певна суперечка між зобов'язаннями держави щодо забезпечення свободи транскордонних потоків інформації та здійсненням владних функцій регулювання й контролю над інформаційними потоками.

Зміст поняття державного суверенітету в інформаційній сфері, що відповідав би сучасним реаліям глобального світу та обстоював би національні інтереси України в ньому, потребує наповнення нормативним змістом і подальшого закріплення в законодавстві. Проте без більш глибокого аналізу сутності суверенітету не обійтися.

[26] Європейська конвенція про транскордонне телебачення, ETS № 132 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 100. — ст. 3297.

3.6.3. Державний суверенітет і захист інформаційної безпеки в умовах глобального інформаційного суспільства

Дискусії щодо сутності суверенітету (в межах або поза міжнародним правом), а також щодо того, чи може суверенна держава бути «зв'язана» правом, — точаться вже не одне століття, від самого зародження сучасного міжнародного права. Дві основні школи розглядають суверенітет або як простий факт, або як юридичну конструкцію. До першої школи належать такі вчені, як Дж. Остін[1], К. Шмітт[2], Г. Моргентау[3]. Наслідуючи теорію Т. Гоббса, вчені першої школи вважають, що держави не підлягають будь-якому вищому нормативному порядкові, а отже, суверенітет є абсолютним і не підвладний міжнародному праву.

Друга школа, представлена Г. Кельзеном[4], Г. Лаутерпахтом[5], Г. Хартом[6], розглядає суверенітет в юридичній площині як детермінований правом. Аналізуючи цей підхід, М. Коскенніємі аргументує, що «держава не може посилатися на свій суверенітет для виправдання її дій, але має знайти законні підстави, що дають їй право, свободу або компетенцію діяти певним чином»[7].

Загальнотеоретичні питання суверенітету в західній міжнародно-правовій науці розглядають Дж. Кроуфорд[8], С. Бессон[9], С. Мерріам[10], Дж. Джексон[11],

---

1 J. Austin, The Province of Jurisprudence Determined (1832), repr. In W. Rumble (ed.), Cambridge, CUP, 1995

2 Schmitt, Political Theology : Four Chapters on the Concept of Sovereignty (1922) trans. G. Schwab, Chicago, University of Chicago Press, 2005

3 H. Morgenthau Positivism, Functionalism and International Law (1940) 34 AJIL 283

4 H. Kelsen, Sovereignty and International Law (1960) 48 Gorgetown LJ 627

5 H. Lauterpacht The Nature of International Law and General Jurisprudence (1932) 37 Economica 316

6 H. L. A. Hart, The Concept of Law (1994, 2nd ed.), Oxford, Clarendon Press

7 M. Koskenniemi, From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument, Cambridge, CUP, 2005, p. 231.

8 J. Crowford, The Creation of States in International Law (Oxford, OUP, 2nd ed., 2006), p. 32–33; J. Crowford, Sovereignty as a Legal Value / J. Crowford, M. Koskenniemi (eds.) / The Cambridge Companion to International Law (Cambridge, CUP, 2012), p. 117

9 S. Besson, Sovereignty / R. Wolfrum (ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP, 2013

10 C. E. Merriam, History of the Theory of Sovereignty since Rousseau, Union, NJ, Lawbook Exchange, 1999

11 J. H. Jackson, Sovereignty-Modern : A New Approach to an Outdated Concept (2003) 97 AJIL 82

Пазюк Андрій Валерійович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

Д. Саруші[12]. Концепцію суверенітету критикує з позиції глобалізації та прав людини Л. Хенкін[13].

Розуміння сутності суверенітету змінилося від часів зародження концепції, що її запропонував Ж. Боден, який ототожнював суверенітет з поняттям монаршої влади, наданої монархові від Бога[14]. Це пов'язують з еволюцією інститутів державної влади, органів державного управління та публічної влади в цілому в світі, а також з еволюцією правосвідомості як пересічних громадян, так й осіб, що наділені публічною владою[15].

Незмінними залишилися такі концептуальні засади державного суверенітету, як його спрямованість на обмеження повноважень і влади всіх, крім повноважної державної влади[16]. Попри розбіжності в підходах до визначення правової природи суверенітету, більшість дослідників зійшлися в думці щодо його територіальної складової. Суверенітет є ознакою лише держави й на відміну від міжнародних організацій безпосередньо пов'язаний із територією. Зазначена позиція була підтверджена в міжнародній юриспруденції, у справі Міжнародного Суду суверенітет був визначений як «сукупність міжнародних прав і обов'язків визнаних міжнародним правом», що належить незалежній територіальній одиниці — державі[17].

Отже, така сутнісна ознака, як «територіальність» дії державного суверенітету, не співвідноситься з екстериторіальністю інформаційних потоків, коли йдеться про його здійснення в інформаційній сфері. Цей аргумент нами буде використано далі для обґрунтування необхідності трансформації концепції суверенітету з позиції її функціональної придатності в умовах глобального інформаційного суспільства.

Серед ознак держав як суверенних суб'єктів міжнародного права слід також зазначити їхню рівність, що визнана в статті 2 (1) Статуту ООН, але ця рівність радше формальна, ніж реальна. А отже, суверенітет включає формальну рівність, тобто задекларовану рівність у правах і обов'язках, а не їхню фактичну реалізацію.

---

[12] D. Sarooshi, Essentially Contested Nature of the Concept of Sovereignty : Implications for the Exercise by International Organizations of Delegated Powers of Government (2004) 25 Michigan JIL 1107

[13] L. Henkin, That 'S' Word : Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, et Cetera (1999) 68 Fordham L. Rev. 1

[14] Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посіб. / В. В. Кравченко. — К.: Атіка, 2008. — С. 63.

[15] Конституционное право зарубежных стран: учебн. для вузов / [Бобылев Г. В., Воробьев В. П., Гуреева Н. П., Даниленко И. В. и др.]; под общ. ред. чл.-кор. РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид. наук, проф. Ю. И. Лейбо и д-ра юрид. наук, проф. Л. М. Энтина. –М.: Норма, 2006. — С. 81

[16] Бостан С. К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики : монографія / С.К. Бостан. — Запоріжжя: Юридичний інститут, 2005. — С. 96.

[17] Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949, p. 180.

В умовах фактичної економічної та технологічної нерівності держав (за таким показником, як рівень проникнення інформаційних технологій, наприклад) можна говорити лише про формальну рівність держав у інформаційній сфері. Під кутом зору забезпечення інформаційної безпеки держави, формальна рівність з іншими державами не додає нічого цінного. Важливіша активна участь у просуванні національних інтересів, їхньому обстоюванні на міжнародній арені за допомогою сучасних ІКТ, а не формальна рівність-присутність. Участь або не участь держави у міжнародних угодах в інформаційній сфері (наприклад, таких, як Регламент міжнародного електрозв'язку МСЕ, грудень 2012 р., Дубаї) не позбавляє суверенітету, проте може прямо впливати на ефективність національної інформаційної безпеки і зовнішньополітичної позиції на світовій арені[18].

Постійна палата міжнародного правосуддя у справі *The SS 'Wimbledon'* відмовилася «вбачати в укладанні будь-якої угоди, за якою держава зобов'язується вчиняти або утриматися від вчинення відповідних дій, відмову від суверенітету» і, навпаки, підтвердила право приєднання до міжнародних угод як «атрибут державного суверенітету»[19].

Наведений нижче приклад із міжнародної судової практики, який включено до навчальних програм з теорії міжнародного права, цікавий не лише за його тлумаченням, а й за контекстом, що може бути застосований за аналогією до інформаційної сфери. Ця справа нас цікавить також з огляду на виконання державою функції «контролю над інформаційними потоками з-поза меж держави», адже в ній ішлося про прохід судна Кільським каналом територією Німеччини, що за аналогією може бути застосовано до транскордонних інформаційних потоків.

Суть цієї справи: англійський пароплав «Вімблдон», зафрахтований французькою компанією Les Affr?teurs Reunis, перевозив вантаж боєприпасів і артилерійського знаряддя з Салонік до польської військово-морської бази в Данцигу. Судно прибуло до Кільського каналу, але в проході йому було відмовлено Німеччиною з посиланням на нейтралітет в російсько-польській війні. Суд, розглянувши питання по суті заявив, що Німеччина була абсолютно вільна визначати свій нейтралітет у російсько-польській війні і нейтралітет не зобов'язує її забороняти прохід. Проте канал перестав бути внутрішнім водним судноплавним шляхом Німеччини і вона мала обов'язок дозволити проходження судна Кільським каналом.

Тим самим суд підтвердив, що державний суверенітет обмежується взятими зобов'язаннями держав за міжнародним правом. Інформаційні потоки,

[18] Україна серед інших країн, що опинилися під впливом Російської Федерації, підписала нову редакцію Регламенту міжнародного електрозв'язку Міжнародного союзу електрозв'язку, прийняту в грудні 2012 р. в Дубаї (ОАЕ). Тоді як розвинуті країни, зокрема Сполучені Штати, Велика Британія, Канада, країни Європейського Союзу проголосували проти.

[19] The SS 'Wimbledon', PCIJ, Ser. A., No. 1, 1923, p. 25

так само як Кільський канал, яким мав намір пройти пароплав «Вімблдон», не є «внутрішніми водними судноплавними шляхами» держави, адже становлять глобальну інформаційну інфраструктуру. Створення перешкод для вільних інформаційних потоків допустимо лише в рамках, визначених міжнародним правом.

Виклики сучасності, такі як масові екстериторіальні переміщення людей, капіталів, товарів та інформації, що є наслідком глобалізації, певним чином впливають на сутність суверенітету. Адже держави конкурують з іншими акторами, що мають регуляторні важелі. Особливо помітно це в інформаційній сфері, відносини в якій носять *екосистемний* характер. Цей аспект не розглядатиметься в рамках цього допису, адже потребує додаткового обґрунтування, що виходить за окреслені рамки дослідження, але обов'язково буде розкритий у наступних публікаціях автора.

Стурбованість із приводу втрати державами нормативного верховенства над іншими акторами, виявляє Б Кінгсбері, на думку якого, це матиме негативні наслідки: «посилюватиметься нерівність, ослаблюватимуться обмеження на рішучі втручання, зменшуватиметься вага ролі держави як місця ідентичності й автономної зони політики та відбуватиметься переділ світу на зони»[20].

Проте, на думку Дж. Кроуфорда, це не призводить до усунення чи применшення суверенітету: «Не тільки на міжнародному рівні рамки суверенітету мінливі та гнучкі. Напевно, чіткі межі між внутрішнім і міжнародним також посуваються, коли держави укладають нові угоди і коли нові сфери міжнародної діяльності виникають, наприклад, стосовно прав людини… Це не так сильно розмиває поняття суверенітету, а радше переналаштовує його»[21].

Для аргументації того, що концепція суверенітету гнучка, адаптується до глобалізації, сумісна з розмаїттям складних внутрішніх форм урядування й еволюцією міжнародних інституцій, Дж. Кроуфорд, посилається на процес прийняття Статуту Міжнародного Кримінального Суду. В цьому процесі неурядовим організаціям було дозволено брати участь, але лише за запрошенням. А коли виявилася можливість їхнього впливу на позиції держав, під час прийняття ключових рішень щодо складу і структури Суду, їх попросили залишити залу переговорів, що, на думку зазначеного автора, «залишає суверенним державам їхню колективну монополію на міжнародний *процес*»[22].

Але твердженням щодо монополії на міжнародний процес спростовується сучасною практикою залучення громадськості та приватного сектора для підготовки й прийняття політико-правових рішень як рівноправних сторін договірного процесу, що набуває дедалі більшого поширення, й ознак міжнародного звичаю. Його легітимізація відбулася в міжнародному праві охорони до-

---

[20] B. Kingsbury, Sovereignty and Inequality (1998) 9 EJIL 599

[21] J. Crowford, Chance, Order, Change: The Course of International Law, Hague Academy of International Law, 2014, p.92

[22] *Ibid., p. 111*

вкілля. Відповідні положення включені в міжнародно-правові угоди, зокрема в Орхуську Конвенцію «Про доступ до інформації, участі громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля»[23].

Утім, у сфері управління Інтернетом, на сьогоднішній день відсутні міжнародно-правові договори, а відповідний звичай залучення всіх зацікавлених сторін для прийняття рішень, що визначають еволюцію та функціонування Інтернету, сформувався під час проведення Всесвітнього Саміту з питань інформаційного суспільства (ВСІС: Женева, 2003 — Туніс, 2005). Підтвердженням цьому слугує визначення поняття «управління Інтернетом», яке було затверджено на ВСІС: «Робоче визначення управління Інтернетом означає розробку й застосування урядами, приватним сектором і громадянським суспільством у рамках виконання ними своїх відповідних ролей, загальних принципів, норм, правил, процедур прийняття рішень і програм, які формують умови для розвитку і використання Інтернету»[24].

Також було рекомендовано прийняти на всіх рівнях підхід за участі багатьох зацікавлених сторін (*англ.* Multi-stakeholder). Наступні міжнародні форуми, що визначають розвиток Інтернету, також проходили за рівноправної участі урядів, громадянського суспільства та приватного сектора.

Порушення зазначеного процесуального звичаю під час підготовки міжнародних угод, які зачіпають Інтернет, уже мало несприятливі наслідки, а саме викликало негативну реакцію міжнародної громадськості та, як наслідок, призвело до відсутності консенсусу під час ухвалення нової редакції Регламенту міжнародного електрозв'язку на конференції Міжнародного союзу електрозв'язку в Дубаї в грудні 2012 р. Раніше зазнала провалу спроба приєднання Європейського Союзу до міжнародної угоди АСТА (Торговельна угода проти контрафакту), яким посилювалася відповідальність за «Інтернет-піратство». Тоді як Європейська Комісія без громадського обговорення ухвалила законопроект про ратифікацію АСТА, Парламент ЄС прислухавшись до думки громадськості, відхилив його в липні 2012 р.

Хоча формальних порушень положень Віденської Конвенції про право міжнародних договорів[25] під час приєднання до АСТА не існувало, відсутність участі громадськості у зазначеному процесі позбавило його легітимності внаслідок порушення звичаєвої норми щодо багатосторонньої участі в управлінні Інтернетом.

Досліджуючи трансформацію суверенітету, Ж. Кохен пропонує розглядати цей процес як «появу нового дуалістичного суверенного режиму»[26]. Схожу

---

[23] Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, Denmark, 25 June 1998 // UNTS. — Vol. 2161. — P. 447.

[24] www.itu.int/wsis/outcome/booklet.pdf

[25] Vienna Convention on the Law of Treaties, Vienna, 23 May 1969 // UNTS. — Vol. 1155. — P. 331.

[26] J. L. Cohen, Sovereignty in the Context of Globalization : A Constitutional Pluralist Perspective / Besson and Tasioulas, p. 262.

позицію поділяє К. Шіманн, говорячи про новий світовий порядок «на основі радше плюралістичної, ніж монополістичної концепції здійснення політичної влади та юридичних повноважень»[27]. Обидва із зазначених авторів як приклад трансформації суверенітету наводять Європейський Союз як наднаціональний політичний проект.

Ю. Габермас заявляє, що держави втрачають політичну вагу порівняно з «постнаціональною плеядою», зокрема через регіональне співробітництво, що можна побачити насамперед на прикладі саме Європейського Союзу[28].

Концепції «глобального конституційного співтовариства» виникли для руйнування ієрархічності у відносинах між державою та людиною й зменшення владних привілеїв держав[29]. Серед причин, що призводять до втрати державами монополії на регулювання, Дж. Малколм наводить «некомпетентність адекватно реагувати на сьогоденні нормативні виклики, які все більше і більше виходять за рамки їхньої (окремої) регуляторної спроможності й компетенції»[30].

На думку М. Кіттіманна, «інформаційні й комунікаційні технології (ІКТ), конструюючи політичну й правову сферу інформаційного суспільства, звузили кордони та дуже чітко продемонстрували обмеженість важелів регулювання з боку будь-якої *окремої* держави. Зародження права управління Інтернетом з його складною багатосторонньою структурою показало, що легітимні й ефективні режими можуть існувати там, де держави можуть бути лише одним з багатьох акторів, одним, однак, надзвичайно важливим»[31].

Роль держави як єдиного і останнього «провісника» безпеки була переглянута за результатами зародження концепції «людською безпеки», в якій безпекові інтереси людини постають у центрі міжнародних відносин. Це, звичайно, посуває баланс між державним суверенітетом та інтересами людини, що призводить до трансформації суверенітету в нову якість — «суверенітет як відповідальність»[32].

Міжнародна комісія з інтервенції та державного суверенітету запропонувала новий підхід до концепції суверенітету, що полягає у «відповідальності за захист» як всередині держав, так і ззовні:

«Суверенітет як відповідальність

---

[27] K. Schiemann. Europe and the Loss of Sovereignty (2007) 56 ICLQ 487

[28] Jurgen Habermas, Die postnationale Konstellation. Politische Essays Frankfurt/Main: Suhrkamp, 1998

[29] Jan Klabbers, Anne Peters and Geir Ulfstein, The Constitutionalization of International Law (Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 154

[30] Jeremy Malcolm, Multi-stakeholder Governance and the Internet Governance Forum Perth: Terminus Press, 2008, p. 131

[31] Kettemann, Matthias C. The Future of Individuals in International Law. Lessons from International Internet Law / Matthias C. Kettemann. — Eleven International Publishing, 2013. — p. 2

[32] На основі інформаційних матеріалів офіційної веб-сторінки Спеціального радника ООН із запобігання геноциду The Responsibility to Protect, http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml

2.14. Статут ООН становить собою приклад міжнародного зобов'язання добровільно прийнятого державами-членами. З одного боку, у наданні членства в ООН міжнародне співтовариство вітає державу, що підписалась, як відповідального члена спільноти націй. З другого боку, сама держава, підписуючи Статут, визнає відповідальність, пов'язану з членством, яка випливає з цього підпису. Там немає передання чи послаблення державного суверенітету. Але є потреба його переосмислити: від суверенітету як контролю до суверенітету як відповідальності за внутрішні функції й зовнішні обов'язки.

2.15. Сприймаючи суверенітет як відповідальність, що сьогодні дедалі частіше визнається в практиці держав, надаємо йому потрійного значення. По-перше, органи державної влади несуть відповідальність за захисту безпеки та життя громадян і сприяння їхньому добробутові. По-друге, національні політичні органи влади несуть відповідальність перед громадянами всередині країни й перед міжнародним співтовариством через ООН. І по-третє, органи держави відповідальні за свої дії; тобто вони несуть відповідальність як за свої дії, так і бездіяльність. Розуміння суверенітету в цих значеннях посилюється дедалі більшим впливом міжнародних норм у галузі прав людини, а також поглибленою дією у міжнародному дискурсі концепції безпеки людини»[33].

У вересні 2005 р. під час Всесвітнього саміту Організації Об'єднаних Націй усі держави-члени офіційно визнали принцип «відповідальності за захист». Рада безпеки підтвердила положення Підсумкового документа Саміту в резолюції 1674 (2006), присвяченій питанню захисту цивільного населення в умовах збройного конфлікту[34].

Подальшого розвитку концепція набула в доповіді Генерального секретаря ООН Генеральній Асамблеї 2009 р. «Виконання обов'язку захищати»[35]. У доповіді підкреслюється важливе значення ефективної взаємодії між глобальними та регіональними організаціями для виконання зобов'язань стосовно відповідальності щодо захисту, пропонуються способи зміцнення співробітництва з боку Організації Об'єднаних Націй, а також шляхи виявлення сигналів небезпеки й ужиття або надання сприяння у застосуванні своєчасних і ефективних превентивних заходів на субрегіональному, регіональному чи глобальному рівнях із використанням інформації й аналітичних даних, що надходять від регіональних і субрегіональних механізмів.

У 2012 р. Генеральний секретар зробив нову доповідь під назвою «Відповідальність за захист: своєчасне та рішуче реагування»[36]. У ній розглядаються

---

[33] International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect, Ottawa, IDRC, 2001, p. 13.

[34] S/RES/1674 (2006) Protection of civilians in armed conflict, http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/331/99/PDF/N0633199.pdf?OpenElement

[35] A/65/877-S/2011/393

[36] A/66/874-S/2012/578

механізми, доступні в рамках третього компонента відповідальності за захист, партнери, які могли б взяти участь у його здійсненні, тощо.

Концепція суверенітету як відповідальності перебуває на стадії ідейного формування та правового наповнення й викликає неоднозначні оцінки. Критикуючи її, Дж. Кроуфорд зазначає: «оскільки не запропоновано, що обов'язок держав захищати власний народ має будь-яке практичне юридичне застосування за рамками вже наявних зобов'язань за міжнародним правом прав людини, гуманітарним і кримінальним правом, сумнівно, якою мірою це розвиває чинну правову позицію»[37].

На наш погляд, визначення, запропоноване Міжнародною комісією з інтервенції та державного суверенітету, є функціональним і нормативно-придатним для застосування. Тим більше це визначення відбиває зміни, викликані глобалізацією, та передбачає здійснення суверенітету як відповідальності за захист своїх громадян як всередині держави, так і ззовні. Це особливо важливо для інформаційної сфери з огляду на її екстериторіальність.

Характеристика суверенітету як контролю з прив'язкою до території держави на сьогодні свою цінність вичерпала. Насамперед, це стосується здійснення державою суверенітету в інформаційній сфері. На заміну підходу регуляторної монополії всередині держави та колективної монополії держав на участь у міжнародному процесі ззовні, приходить функціональна концепція суверенітету в інформаційній сфері як відповідальності за захист, що дозволяє ефективно реагувати на виклики сучасності.

Отже, державний суверенітет в інформаційній сфері — це відповідальність держави перед громадянами та міжнародним співтовариством за захист своїх національних інтересів, що включає інформаційну безпеку держави, в глобальному інформаційному суспільстві.

[37] J. Crowford, p. 112

3.6.4. Інформаційна агресія Росії проти України: кваліфікація за міжнародним правом

Агресія щодо України з боку Російської Федерації, яка розпочалася задовго до схвалення 1 березня 2014 р. Радою Федерації Федеральних Зборів звернення президента РФ В. Путіна про введення «обмеженого військового контингенту» збройних сил Росії на територію України, супроводжувалася потужним інформаційним супроводом. Російські телеканали супутникового мовлення, що ретранслювались у багатоканальних телемережах на теренах України, поширювали програми з аудіовізуальною інформацією, яка була спрямована на підрив конституційного ладу в Україні й розпалювання міжетнічної ворожнечі.

Заборона інформаційної агресії випливає із загального міжнародноправового принципу незастосування сили й погрози силою. Згідно з пунктом 4 статті 2 Статуту ООН, «всі Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в їхніх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і яким-небудь іншим чином, несумісним з цілями Об'єднаних Націй». На 29-й сесії Генеральної Асамблеї ООН була ухвалена резолюція 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 р., в якій дається визначення агресії :

«Агресією є застосування збройної сили державою проти суверенітету, територіальної недоторканності або політичної незалежності іншої держави, або яким-небудь іншим чином, несумісним зі Статутом Організації Об'єднаних Націй, як це зазначено в цьому визначенні»[1]. В Додатках до Римського Статуту, прийнятих під час конференції, що проходила з 31 травня по 11 червня 2010 р. в Кампалі (Уганда), злочин агресії було визначено у ст. 8 bis як «планування, підготовку, ініціювання або здійснення особою, яка в змозі фактично здійснювати керівництво та контроль за політичними або військовими діями держави, акту агресії, який через свій характер, серйозність і масштаби є грубим порушенням Статуту Організації Об'єднаних Націй»[2].

Стаття 20 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права покладає на держави обов'язок заборонити пропаганду війни, виступи на користь національної, расової чи релігійної ненависті, що являє собою підбурю-

[1] Резолюція 3314 (XXIX) ГА ООН від 14 грудня 1974 року [Електронний ресурс] // Офіційні звіти ГА, 29-а сесія, Додаток № 31, с. 181–182. — Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml

[2] Поправки к Римскому статуту Международного уголовного суда по преступлению агрессии [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.icc-cpi.int/iccdocs/asp_docs/Resolutions/RC-Res.6-ENG.pdf

Пазюк Андрій Валерійович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

вання до дискримінації, ворожнечі або насильства. Вміщені в цій нормі приписи є позитивними зобов'язаннями держави по відношенню до міжнародного співтовариства в цілому — *erga omnes*, що виключає можливість застосування будь-яких винятків (застережень)[3].

У Заувагах загального порядку № 11, прийнятих Комітетом ООН з прав людини в 1983 р., наголошується, що заборона, що згадується в пункті 1 статті 20 Пакту, «поширюється на всі види пропаганди, здійснюваної з метою погрози чи акту агресії або порушення миру всупереч Статуту Організації Об'єднаних Націй»[4].

Врегулювання на міжнародно-правовому рівні питань свободи інформації в радянській доктрині міжнародного права розглядалось як викликане «безпосереднім, органічним зв'язком з головною проблемою сучасності — завданням підтримки миру і безпеки народів»[5]. Ця теза знайшла своє втілення в ініційованій СРСР Резолюції 110 (II) другої сесії Генеральної Асамблеї ООН «Заходи, які повинні бути застосовані проти пропаганди та розпалювачів нової війни» від 3 листопада 1947 р. та Резолюції 127 (II) «Хибна або спотворена інформація» від 15 листопада 1947 р. Зокрема, у першій із зазначених Резолюцій, Генеральна Асамблея засудила будь-яку форму пропаганди, що має за мету або що може створити чи посилити загрозу миру, порушення миру або акт агресії.

У Декларації про посилення ефективності принципу відмови від загрози силою або її застосування в міжнародних відносинах, ухваленій в Резолюції 42/22 Генеральної Асамблеї від 18 листопада 1987 р., вказується, що з метою дотримання принципу незастосування сили та загрози силою «у відповідності до цілей і принципів Організації Об'єднаних Націй держави зобов'язані утримуватися від пропаганди агресивних війн»[6].

Втручання Російською Федерацією у внутрішні справи України шляхом поширення закликів до зміни територіального устрою нашої держави порушує у загальній формі принцип невтручання в справи, що належать до внутрішньої компетенції держав, зафіксований у пункті 7 статті 2 Статуту ООН. Своєї конкретизації цей принцип набув у Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., Декларації ООН щодо неприпустимості втручання у вну-

---

[3] Andrii Paziuk. Prohibited Information: Erga Omnes Obligations of Ukraine / Ukrainian Perspectives on International Law : Selected Articles and Essays, Odessa, Feniks, 2013. — P. 231–240.

[4] Комментарий общего порядка № 11 «Запрещение пропаганды войны и всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти» [Электронный ресурс] / Комитет ООН по правам человека. — 1983. — Режим доступа: http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/60dcfa23f32d3feac12563ed00491355?Opendocument

[5] Колосов Ю. М., Цепов Б. А. Новый международный информационный порядок и проблема поддержания мира / Ю. М. Колосов, Б. А. Цепов. — М, 1983. — С. 11

[6] Декларация об усилении эффективности принципа отказа от угрозы силой или ее применения в международных отношениях, одобрена Резолюцией 42/22 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 ноября 1987 года / [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=A/RES/42/22

трішні справи держав, про захист їхньої незалежності та суверенітету 1965 р., Заключному акті Наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ, зараз — ОБСЄ) 1975 р.

У Декларації 1965 р. вказується, що «пряме втручання, підривні дії й усі форми непрямого втручання суперечать цим принципам і становлять, отже, порушення Статуту Організації Об'єднаних Націй»[7].

Заборона підбурювання до порушення правопорядку та війни проти іншої держави шляхом використання радіомовлення є не лише правом, а й міжнародними зобов'язанням Російської Федерації та України.

Міжнародна конвенція про використання радіомовлення в інтересах миру 1936 р., яка для СРСР набула чинності 4 квітня 1983 р., передбачає обов'язок держав забороняти й негайно припиняти на своїх територіях трансляцію будь-яких програм, які, на шкоду доброму міжнародному взаєморозумінню, за своїм характером спрямовані на підбурювання населення будь-якої території до дій, несумісних із внутрішнім порядком або безпекою будь-якої території держави (Стаття 1). Держави зобов'язалися забезпечити, щоб передачі зі станцій, що розташовані на їхніх територіях, не містили підбурювання до війни проти іншої держави або до дій, що можуть до неї призвести (Стаття 2)[8].

Відповідно до статті 9 Конституції України Міжнародна конвенція про використання радіомовлення в інтересах миру є частиною національного законодавства України. А отже, застосування обмежень свободи вираження шляхом заборони ретрансляції програм передбачено національним законодавством у розумінні ч. 2 статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ).

Застосування обмежень (заборони) щодо трансляції програм, які несуть загрозу національним інтересам України, територіальній цілісності, безпеці й добробуту громадян, є міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері захисту прав і свобод людини. Відповідно до Загальної декларації прав людини, проголошеної Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших, а також забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві (стаття 29).

Відповідно до статті 1 Європейської Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. Україна як її учасниця гаран-

---

[7] Декларация о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета, принятая 21.12.1965 Резолюцией 2131 (XX) на 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_818

[8] Международная конвенция об использовании радиовещания в интересах мира // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1983. — № 16.

тує кожному, хто перебуває під її юрисдикцією, права і свободи, передбачені Конвенцією. Стаття 10 Конвенції гарантує кожному право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади та незалежно від кордонів. Проте здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане з обов'язками й відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету й безсторонності суду.

Європейський суд з прав людини у своїй практиці підтвердив певну свободу держав під час вирішення питання щодо необхідності обмеження права на свободу вираження поглядів. Проте необхідність обмеження мусить бути переконливо обґрунтована нагальною потребою й передбачатися національним законодавством[9].

Ураховуючи обставини невідворотної загрози національним інтересам України внаслідок рутинного й постійного поширення російськими телерадіомовними каналами пропаганди, спрямованої на розпалювання війни, існувала і продовжує бути нагальною потреба у забороні ретрансляції цих каналів на території України на виконання зобов'язань нашої держави за Міжнародною конвенцією про використання радіомовлення в інтересах миру 1936 р.

[9] Рішення Європейського суду у справі ««Аутронік Ей-Джі» проти Швейцарії» (Autronic AG v. Switzerland) від 22 травня 1990 року (серія А, № 178, параграф 61).

3.6.5. Інформаційний спротив російській агресії: міжнародно-правові рамки

Одним із засобів протидії інформаційній агресії є обмеження транскордонних потоків інформації, що поширюється з боку держави-агресора. Сучасне міжнародне право має підґрунтя для обмеження транскордонної передачі інформації, забороненої міжнародним правом. Далі надається міжнародно-правова оцінка заборони ретрансляції на території України російських програм, що містять заклики до насильницької зміни конституційного ладу України, до розв'язування війни, агресивних дій, пропаганду дискримінації, заклики до порушення громадського порядку та масових заворушень.

Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення на виконання доручення РНБО у березні 2014 р. звернулась із позовною заявою до дистриб'ютора російських програм — товариства з обмеженою відповідальністю «Торсат» про визнання такими, що не відповідають законам України та Європейській конвенції про транскордонне телебачення, такі іноземні програми: «Первый канал. Всемирная сеть» (ОАО «Первый канал»), «РТР-Планета», «Российский Информационный канал «Россия-24»» (ВГТРК «Всероссийская государственная телевизионная и радиовещательная компания»), «НТВ Мир» (ОАО «Телекомпания НТВ»).

Ухвалою Окружного адміністративного суду Києва від 25 березня 2014 р. було задоволено клопотання Національної ради з питань телебачення та радіомовлення про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, — дистриб'ютора та провайдерів програмних послуг суд зобов'язав тимчасово припинити ретрансляцію в багатоканальних телемережах на території України вищезазначених іноземних програм до вирішення справи по суті[1].

У зв'язку з тим що Україна є учасницею Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (стаття 19), Конвенції Ради Європи про захист прав людини та основних свобод (стаття 10), а також Європейської конвенції про транскордонне телебачення (стаття 4), що передбачають свободу вираження незалежно від кордонів, актуальним є надання оцінки відповідності ухваленого судом процесуального рішення міжнародно-правовим зобов'язанням України, а також відповіді на запитання: чи є достатніми правові підґрунтя для обмежень трансляції програм за законодавством України?

[1] Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 25 березня 2014 р. по справі № 826/3456/14 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37822378.

Пазюк Андрій Валерійович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

В обґрунтування прийнятого процесуального рішення суд навів посилання на положення статті 3 Закону України «Про інформацію», якою визначено, що основними напрямами державної інформаційної політики є, зокрема, забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації, забезпечення інформаційної безпеки України. Відповідно до статті 28 Закону України «Про інформацію» інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, вчинення терористичних актів, посягання на права та свободи людини[2].

Також суд посилався на статтю 42 Закону України «Про телебачення та радіомовлення», відповідно до якої ретрансляція телерадіопрограм і передач, зміст яких відповідає вимогам Європейської конвенції про транскордонне телебачення, на території України не обмежується. Суб'єкт господарювання, який перебуває під юрисдикцією України, має на меті здійснювати ретрансляцію й отримав на це дозвіл від правовласника (виробника), який не підпадає під юрисдикцію країни, що входить до Європейського Союзу, або країни, яка ратифікувала Європейську конвенцію про транскордонне телебачення, зобов'язаний адаптувати зміст призначених для ретрансляції програм до вимог законодавства України[3].

Згідно зі статтею 4 Європейської конвенції про транскордонне телебачення, ратифікованої із заявою та застереженням Законом України № 687-VI (687–17) від 17.12.2008 р., сторони забезпечують свободу самовираження й інформації відповідно до статті 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, гарантують свободу прийому та не обмежують ретрансляцію на своїх територіях програмних послуг, які відповідають умовам цієї Конвенції[4].

Посилався суд також на статті 59 і 72 Закону України «Про телебачення і радіомовлення», якими передбачається, що телерадіоорганізації зобов'язані дотримуватися Законів України та вимог ліцензії, а у разі порушення законодавства про телебачення та радіомовлення юридичними або фізичними особами Національна рада звертається до суду для усунення цих порушень у визначеному законодавством порядку, до її повноважень також входить подання до суду справи про анулювання ліцензії на мовлення[5].

---

[2] Закон України «Про інформацію» від 13.01.2011 № 2938-VI // ВВР. — 2011. — № 32. — Ст. 313.

[3] Закону України «Про телебачення та радіомовлення» від 12.01.2006 № 3317-IV // ВВР. — 2006. — № 18. — Ст. 155

[4] Європейська конвенція про транскордонне телебачення, ETS № 132 // Офіційний вісник України. — 2008. — № 100. — ст. 3297.

[5] Закону України «Про телебачення та радіомовлення» від 12.01.2006 № 3317-IV // ВВР. — 2006. — № 18. — Ст. 155

Проте чинне законодавство України не передбачає такого механізму захисту, як тимчасова заборона на ретрансляцію програм за позовом Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення. А отже, для дотримання вимог частини 2 статті 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо наявності відповідних положень національного законодавства, якими визначаються підстави та порядок застосування обмежень свободи вираження, Україні слід ухвалити певні зміни до законодавства. Саме відсутність відповідних матеріальних норм у внутрішньодержавному законодавстві України стала причиною визнання порушення вимог частини 2 статті 10 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у справі «Редакція газети «Правоє дєло» та Штекель проти України», розглянутій Європейським Судом з прав людини у 2011 р.[6]

Натомість чинний Закон надає повноваження Національній раді України з питань телебачення та радіомовлення застосовувати таку санкцію, як «оголошення попередження», що можна вважати запобіжним заходом, який передує скасуванню ліцензії.

Ухваливши рішення від 17 липня 2014 р., Нацрада скористалася своїми повноваженнями та застосувала санкцію «оголошення попередження» до ТОВ «ЄС Продакшен груп» (Київ), яке здійснює супутникове телебачення під логотипом «UBR». За інформацією УНІАН, причиною стало те, що у період з 14:00 13 липня по 14:00 14 липня 2014 р. в передачах «Без коментарів», «Моменти життя» та «Новини» було зафіксовано інформацію, що містить заклики до розв'язування війни, агресивних дій або їхньої пропаганди, заклики до порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, що є порушенням абзаців 3, 4 частини 2 статті 6 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» та статті 28 Закону України «Про інформацію». Протягом згаданого вище періоду в ефірі телеканалу вийшов 131 сюжет загальною тривалістю 1 год. 20 хв., основною темою — якого стала пряма мова лідерів сепаратистського руху Гіркіна, Губарєва, Болотова та інших із пропагандою розв'язання війни, агресії, закликів до порушення територіальної цілісності України[7].

Крайнім інструментом для реагування на інформаційну агресію можуть бути заходи, передбачені в статті 15 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, Україна може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за цією Конвенцією, проте, винятково в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим

---

[6] Рішення ЄСПЛ по справі «Редакція газети «Правоє дєло» та Штекель проти України» від 5 травня 2011 року (заява № 33014/05) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.minjust.gov.ua/file/24882 (офіційний сайт Міністерства юстиції України).

[7] http://www.unian.ua/politics/941138-telekanalu-ubr-ogolosheno-poperedjennya-cherez-propagandu-viyni-i-zakliki-do-separatizmu.html

її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Україна може порушити свої зобов'язань, крім тих, що містяться у частi 2 статті 15 (стаття 10 не згадується), але при цьому зобов'язана поінформувати Генерального секретаря Ради Європи про вжиті нею заходи та причини їхнього застосування. Вона також повинна повідомити Генерального секретаря Ради Європи про час, коли такі заходи втратили чинність, а виконання положень Конвенції поновлено повною мірою.

Сподіваємось, що до таких кроків, як відступ від зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, Україна не вдасться, а для забезпечення національних інтересів у інформаційній сфері будуть запроваджені ефективні механізми інформаційного спротиву.

3.6.6. Інформаційна безпека — справа всього Українського народу

У статті 17 Конституції України визначено, що захист суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та *інформаційної безпеки* — це найважливіші функції держави, *справа всього Українського народу*. На підтвердження правильності цього концептуального формулювання наведемо такі приклади.

Група «Інформаційний спротив», яку створили колишні військові, Дмитро Тимчук, керівник громадської організації «Центр військово-політичних досліджень» із товаришами, фактично стала інформаційним рупором, який з 2 березня 2014 р. (день вторгнення Російської Федерації в Крим) передавав об'єктивні відомості щодо подій в нашій країні. Завдячуючи своїй сторінці у «Фейсбуці», дописувачами якої є кілька десятків тисяч користувачів, українська аудиторія та міжнародна спільнота дістали доступ до інформації, що виконує контрагресивну функцію. Свою місію вони визначили як «протидія в інформаційному полі зовнішнім загрозам, що виникають для України в основних сферах: військовій, економічній і енергетичній, а також в сфері інформаційної безпеки»[1].

Партнерами в цьому проекті стали активісти «Євромайдану PR», які перекладають і передають інформацію іноземним засобам масової інформації, міжнародним організаціям. Зокрема, дописувачами новин цього сайту є співробітники НАТО й ОБСЄ, що свідчить про важливість роботи, яку виконують учасники «Інформаційного спротиву» з об'єктивного інформування про події в країні.

Цей проект є прикладом того, як громадянське суспільство бере на себе відповідальність за підтримання інформаційної безпеки. За словами Дмитра Тимчука: «Наша робота — це своєрідне продовження того підходу, що був започаткований на Майдані, коли люди самоорганізувалися без жодної зовнішньої координації. Сьогодні Україна веде інформаційну війну значною мірою саме силами громадських активістів»[2].

Блогосфера також відіграє важливу роль у протидії російській пропаганді. На думку О. Чекмишева: «В умовах інформаційної війни, яку зараз пережи-

[1] http://sprotyv.info/ru/o-nas

[2] Дмитро Тимчук: «Інформаційною безпекою в Україні ніхто не займався» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.telekritika.ua/daidzhest/2014–03–15/91562?theme_page=230& (публікація від 15.03.2014)

Пазюк Андрій Валерійович — асистент кафедри міжнародного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, к.ю.н.

ває Україна, в тих умовах, коли люди, які постять в соціальних мережах, роблять перепости, які роблять блогозаписи, вони фактично переймають на себе функцію соціальної відповідальності. — Оскільки вони просто своєю громадянською активністю, своїми перепостами, фактично реагують на той тролінг, який ми маємо в соціальних мережах від навчених і підготовлених російських агітаторів»[3].

«Об'єктивно інформувати й давати живу картинку, розвінчувати російську брехню, роз'яснювати ситуацію західним журналістам, виготовляти контрпропаганду, формувати спільну інформаційну політику українських телеканалів» — такими методами експерти пропонують відбивати російську інформаційну агресію[4]. Випускники Могилянської школи журналістики та програми «Журналістика цифрового майбутнього» (DFJ) 2 березня 2014 р. запустили сайт StopFake.org, присвячений розвінчуванню російської пропаганди. До проекту долучилося багато журналістів, маркетологів, програмістів та інших небайдужих активістів[5].

Інша громадянська ініціатива щодо створення Громадського координаційного центру інформаційної безпеки має на меті поновити активну роботу щодо забезпечення безпеки громадян України в інформаційній сфері для того, щоб створити підґрунтя для державного органу, на який буде покладено цю функцію[6].

Створення центрального органу виконавчої влади для управління інформаційною безпекою підтримується у науково-експертному середовищі. О. В. Олійник у монографічному дослідженні, присвяченому адміністративно-правовому забезпеченню інформаційної безпеки, зазначає: «У США, Великій Британії, Франції, Німеччині, РФ сформовані логічно завершені організаційні структури забезпечення інформаційної безпеки та інформаційного протистояння. Загальне керівництво стосовно реалізації державної політики у цій сфері здійснюють керівники держав і уряди, організацію і координацію діяльності з цих питань — спеціально уповноважені державні органи»[7]. І далі: — «В Україні насамперед вважаємо за доцільне подолати недооцінку необхідності створення системи державного управління у сфері забезпечення інформаційної безпеки»[8].

---

[3] О. Чекмишев «Українські блогери протидіють російській пропаганді» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/material/32499 (публікація за 9 липня 2014)

[4] Як протистояти російській пропаганді в Криму [Електронний ресурс] // Телекритика, 05.03.2014. — Режим доступу: http://www.telekritika.ua/kontekst/2014–03–05/91120?theme_page=20&

[5] http://www.stopfake.org/o-nas/

[6] http://press.unian.net/ukr/press-6674.html

[7] Олійник О.В. Теоретико-методологічні засади адміністративно-правового забезпечення інформаційної безпеки України: монограф. / О.В. Олійник. — К.: Укр. пріоритет, 2012. — С. 140.

[8] Там само, С. 141.

Вважаємо слушними рекомендації О. В. Олійника щодо впровадження чотирьох рівнів організаційно-функціональної системи забезпечення інформаційної безпеки в нашій державі, а також «основний аргумент про необхідність спільної відповідальності, який підсвідомо закладений в основних положеннях Конституції України і полягає у тому, що всі інститути держави та суспільства покликані забезпечити права і свободи людини, інтереси особи, суспільства, держави, їх інформаційну безпеку заради сталого розвитку України»[9]. На першому рівні (стратегічному) — встановлення порядку застосування сил і засобів інформаційного протистояння, поведінки суб'єктів у критичних ситуаціях; на другому (організаційно-виконавчому) — організаційне й методичне забезпечення інформаційної безпеки у відповідних галузях і адміністративно-територіальних утвореннях, координація та контроль цієї діяльності міжвідомчим спеціально уповноваженим органом державної влади з питань інформаційної безпеки; на третьому рівні (критично важливої інфраструктури) — забезпечення сталого функціонування об'єктів, управління якими здійснюється з використанням електронно-комунікаційних засобів та інформаційних технологій; на четвертому рівні (суб'єктів невладного характеру) — залучення структур громадянського суспільства (громадських формувань, засобів масової інформації, блогерів тощо) до об'єктивного висвітлення подій, ужиття заходів інформаційного спротиву, громадського контролю за діяльністю органів державної влади в ході виконанні ними функцій у сфері інформаційної безпеки.

Утворення у складі Ради національної безпеки та оборони України робочого органу — Інформаційно-аналітичного центру (далі — Центр) сприймається як позитивний крок на шляху покращення координації діяльності органів державної влади з питань інформаційної безпеки. Основними завданнями Центру є:

1) забезпечення аналітичного та прогнозного супроводження діяльності Ради національної безпеки та оборони України щодо здійснення координації діяльності органів виконавчої влади з питань національної безпеки в інформаційній сфері;
2) вивчення, аналіз, комплексна оцінка та прогнозування суспільно-політичних процесів в Україні, підготовка інформаційно-аналітичних бюлетенів й інших інформаційних матеріалів для Ради національної безпеки та оборони України;
3) підготовка для розгляду Радою національної безпеки та оборони України пропозицій щодо:

інформаційного супроводження діяльності органів виконавчої влади, Збройних Сил України й інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, правоохоронних органів України щодо забезпечення стабі-

[9] Там само, С. 219–221

лізації суспільно-політичної ситуації в Україні, протидії негативному інформаційному впливові на населення України та її міжнародний імідж;

вдосконалення нормативно-правових актів з питань національної безпеки в інформаційній сфері[10].

Однак чи є достатньою в умовах війни лише координація діяльності органів державної влади без взаємодії із громадянським суспільством? На нашу думку, розуміння суверенітету в інформаційній сфері як спільної відповідальності за захист, як справи всього Українського народу вимагає цілеспрямованих дій громадянського суспільства, бізнесу та держави в єдиному руслі на засадах багатосторонньої рівноправної участі[11].

[10] Указ Президента України «Про Інформаційно-аналітичний центр» від 12.04.2014 № 398/2014 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 33. — С. 33. — Ст. 878

[11] В Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні», що відбулися 18 червня 2014 року, Кабінету Міністрів України у сфері інформаційної безпеки запропоновано «утворити державний орган чи координаційний центр для здійснення контролю та регуляції політики в галузі інформаційної безпеки України», а також «забезпечити координацію діяльності органів державної влади, їх ефективну взаємодію із засобами масової інформації та інститутами громадянського суспільства щодо розвитку вітчизняного інформаційного простору і захисту національних інтересів в інформаційній сфері (схвалені Постановою ВРУ від 03.07.2014 № 1565-VII)

3.6.7. Інформаційна війна Російської Федерації проти України: оцінка міжнародного співтовариства

«Навіть назви чотирьох Міністерств, керуючих країною, — це безсоромне і навмисне спотворення фактів. Міністерство Миру займається війною, Міністерство Правди — брехнею, Міністерство Любові — тортурами, а Міністерство Достатку — голодом».

Джордж Оруелл. «1984»

Наприкінці XX століття на зміну класичним видам збройних конфліктів приходять нові форми протистояння держав. Найбільш часто щодо них використовують дефініцію «війна» в розширювальному значенні. Говорять про економічні, енергетичні, торгові, дипломатичні, психологічні, інформаційні війни[1]. І хоч класичне поняття «війни», як збройного конфлікту міжнародного, неміжнародного та змішаного характеру[2], має своє, спеціальне визначення і зміст, однак такі конфлікти на даний час не можливі без інформаційної складової,

[1] М. Шмітт виділяє широке і вузьке трактування поняття «інформаційна війна», зазначає, що характерною особливістю останньої є розгляд інформаційної війни як інформаційних операцій в умовах кризи чи конфлікту. Таким чином, шпигунство в мирний час, як і інші види інформаційного впливу або боротьби за інформацію, не пов'язані безпосередньо зі збройним конфліктом, виносяться за дужки поняття «інформаційна війна». Див.: Шмитт М. Электронная война: нападение на компьютерные сети и jus in bello / М. Шмитт // Междунар. журн. Красного Креста : сб. ст. — 2002. — С. 121–163. Щодо поняття «інформаційна війна» див.: Thomas P. Rona. Weapon Systems and Information War. Boeing Aerospace Co., Seattle, WA, 1976; Калиновский О. Н. «Информационная война» — это война? / О. Н. Калиновский // Военная мысль. — 2000. — № 1. — С. 57; Гриняев С. Концепция ведения информационной войны в некоторых странах мира [Електронний ресурс] / С. Гриняев // Зарубежное военное обозрение. — 2002. — № 2. — Режим доступу: http://www.soldiering.ru/psychology/conception_psywar.php; Черч У. Информационная война / У. Черч // Междунар. журн. Красного Креста : сб. ст. — 2000. — С. 49–61; Thomas P. Rona. Weapon Systems and Information War. Boeing Aerospace Co., Seattle, WA, 1976; Michael N. Schmitt. The Impact of High and Low-Tech Warfare on the Principle of Distinction / Briefing paper, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research at Harvard University, 2003; Rattray Gregory J. Strategic warfare in cyberspace. — Massachusetts Institute of Technology, 2001; Lawrence T. Greenberg, Seymur E. Goodman, Kevin J. Soo Hoo Information Warfare and International Law. — National Defense University Press, 1998.

[2] Рыжов А. И. Юридические дефиниции в международном праве (на примере понятий «война», «вооруженный конфликт международного характера», «вооруженный конфликт немеждународного характера») / А. И. Рыжов // Юрид. техника. — 2007. — № 1. — С. 129–134.

Коваль Дмитро Олександрович — асистент кафедри міжнародного права і міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н.

Короткий Тимур Робертович — доцент кафедри міжнародного права і міжнародних відносин Національного університету «Одеська юридична академія», к.ю.н.

і найчастіше інформаційні війни мають основне значення для отримання переваги або деморалізації супротивника, легітимації агресії та обґрунтування перемоги у збройному конфлікті при відповідній дискредитації противника. Тому останнім часом стосовно подій на сході України використовують термін «гібридна війна»[3], досить спірний з правової точки зору, проте він чітко відображає зміщення акцентів до інформаційної складової конфлікту.

Будь-яка інформаційна війна носить комплексний і багатоаспектний характер. Навіть щодо дефініції «інформаційна війна» не існує однозначного підходу, її аналіз передбачає всебічний і міждисциплінарний підхід. У цьому дослідженні ми поставили перед собою конкретне завдання: дослідити контекст і зміст використання терміна «інформаційна війна» в актах міжнародних організацій, через його призму оцінити реакцію міжнародного співтовариства на інформаційну війну РФ проти України та дати цій війні міжнародно-правову оцінку.

Словосполучення «інформаційна війна» широко вживається для позначення цілеспрямованого негативного, невідповідного дійсності[4] інформаційного впливу Російської Федерації проти України. Об'єктом такого впливу є в першу чергу власне населення РФ, традиційний об'єкт пропаганди в минулому, по-друге, населення України, по-третє, населення третіх держав і, по-четверте, на наш погляд, міжнародне співтовариство в цілому, в особі міжнародних організацій та їхніх службовців[5]. Термін «інформаційна війна» може використо-

---

[3] Ю. Райхель щодо гібридної війни зазначав: «Йдеться не тільки про особливості ведення бойових дій, часто без означеного фронту і флангів. Військовий фактор, захоплення та утримання територій має величезне значення, але вже поєднується з інформаційною війною. При цьому останній фактор набуває настільки великої ролі, що його недооцінка може призвести до нівелювання суто військових і територіальних успіхів». Див.: Райхель Ю. Новий етап інформаційної війни [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.day.kiev.ua/uk/blog/suspilstvo/noviy-etap-informaciynoyi-viyni; Генеральний секретар НАТО Андерс Фог Расмуссен відзначав: «Ми спостерігаємо за новою війною. Вони відправляють своїх військових без шевронів, зелених чоловічків, і це поєднується зі складною інформаційною кампанією. Це новий стиль війни, з якою нам доведеться мати справу. Ми почали готуватися до того, щоб поліпшити нашу здатність відображати такі приховані атаки». Див.: НАТО улучшает способность отражать скрытые атаки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.unn.com.ua/ru/news/1352429-nato-polipshuye-zdatnist-vidbivati-prikhovani-ataki-gensek

[4] Наприклад, поширення російськими ЗМІ про нібито затримання українськими прикордонниками автобуса з дітьми на кордоні з Росією і що діти були змушені залишати Україну пішки, з посиланням на уповноваженого з прав дітей при Президентові Російської Федерації Павла Астахова. Див.: Заява Астахова [Електронний ресурс] // Заява Держприкордонслужби щодо спростування інформації про не пропуск автобусів з дітьми з України від 31 травня 2014 р. — Режим доступу: http://dpsu.gov.ua/ua/about/news/news_4186.htm

[5] Див., напр.: Полная стенограмма выступления Виталия Чуркина на заседании Совбеза ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kp.ru/daily/26201/3088367/; Explanation of Vote by Ambassador Samantha Power, U.S. Permanent Representative to the United Nations, After a UN Security Council Vote on a Resolution on Ukraine, Saturday, March 15, 2014 [Електронний ресурс] // U.S. Permanent Representative to the United Nations Site. — Режим доступу: http://usun.state.gov/briefing/statements/223538.htm

вуватися й у вузькому сенсі як інформаційний (у тому числі кібер) вплив на супротивника у зв'язку зі збройним конфліктом[6].

Очевидно, що зовсім не кожна інформаційна війна противоправна. Сьогодні не існує однозначної міжнародно-правової заборони на тактику ведення збройного конфлікту або державної політики, яка в певній частині базувалася б на використанні пропаганди, дискредитації опонентів чи гіперболізації власних досягнень. На нашу думку, міжнародно-правова заборона, на відміну від морально-політичної, інформаційної війни, своєю основою має захист потенційних жертв. У випадках, коли за допомогою інформаційної зброї[7] в збройному конфлікті вражаються цивільні об'єкти, провокується жорстокість і безжалісність, заохочується порушення міжнародного гуманітарного права, останнє виступає обмежувачем інформаційної війни.

Особливістю конфлікту в Україні є його не цілком конвенційний, «гібридний» характер. Його особливістю є різке посилення ролі інформаційної складової, самодостатність і значення якої дозволяє говорити про повноцінну інформаційну війну[8], війну, яка не лише обґрунтовує втручання у внутрішні справи незалежних держав, виправдовує і робить можливою агресію, але і війну, яка спричиняє значні жертви. І тому, незважаючи на певну новизну явищ і пробільність регулювання, міжнародне право не настільки пасивно і безпорадно щодо інформаційного агресора.

По-перше, використання «інформаційної зброї» в широкому розумінні може зазіхати на основні принципи міжнародного права (у першу чергу, принципи невтручання у справи, що входять у внутрішню компетенцію держав, обов'язки держав співпрацювати одна з однією, сумлінного виконання зобов'язань з міжнародного права, поваги прав людини та основних свобод), може бути одним з елементів агресії[9].

---

[6] Шмитт М. Электронная война: нападение на компьютерные сети и jus in bello / М. Шмитт // Междунар. журн. Красного Креста : сб. ст. — 2002. — С. 121–163.

[7] Див., напр.: Морозов И. Л. Глобальные кибернетические системы как фактор безопасности демократического транзита [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://morozov.vlz.ru/library/bezo.htm

[8] Н. Білоусова справедливо зазначає з цього приводу: «...Росія веде гібридну війну не тільки проти України (воєнного, інформаційного, торгового характеру впливу), а й проти ЄС (масштабну інформаційну політику і енергетичний важіль)». Див.: Билоусова Н. «Нафтогаз» опять будет договариваться с «Газпромом» тет-а-тет? / Н. Билоусова // День. — 2014. — № 104.

[9] Цікаво, що саме СРСР, продовжувачем якого називає себе Російська Федерація, був ініціатором широкого розуміння агресії: «а) заохочує пропаганду війни; б) заохочує пропаганду застосування атомної, бактеріологічної, хімічної та інших видів зброї масового ураження; в) сприяє пропаганді фашистсько-нацистських поглядів, расової та національної виключності, ненависті і зневаги до інших народів». Див.: Известия. — 1953. — 26 авг. На думку І. І. Лукашука, ця пропозиція про ідеологічну агресію носила пропагандистський характер. Пропаганда певних ідей і поглядів забороняється спеціальними нормами міжнародного права. Див.: Лукашук И. И. Право международной ответственности / И. И. Лукашук. — М. : Волтерс Клувер, 2004. — С. 316.

По-друге, інформаційна війна може спровокувати значну кількість жертв серед населення. Яскравим прикладом «пасивного» (без участі як виконавця) інформаційного впливу на суспільство, результатом якого стала безліч жертв, є діяльність *Radio Television Libre des Mille Collines* у Руанді. Міжнародний трибунал по Руанді визнав ведучих і директора радіо винними у скоєнні злочину геноциду і злочинів проти людяності. Міжнародно-правові обмеження цього виду інформаційної війни містяться в міжнародному кримінальному праві, праві інформаційної безпеки.

По-третє, коли за допомогою інформаційної (кібернетичної) зброї[10] в збройному конфлікті вражаються цивільні об'єкти, гинуть цивільні особи, заохочується порушення положень міжнародного гуманітарного права, ці дії підпадають під міжнародно-правові заборони, що містяться в міжнародному гуманітарному праві[11].

На нашу думку, одним із критеріїв об'єктивної оцінки факту і протиправності ведення інформаційної війни може бути реакція міжнародного співтовариства, на прикладах якої ми зупинимося.

1. Один із важливих джерел об'єктивної оцінки ситуації в Україні — звіт моніторингової місії ООН з прав людини (HRMMU). У цьому звіті, між іншим, звертається увага на обмеження свободи засобів масової інформації у зв'язку з відключенням українських каналів і заміну їх на російські на території, яку контролюють представники так званої «Донецької народної республіки». HRMMU особливо відзначає, що боротьба з дезінформацією суттєво вплине на зниження насильства і дискримінації, запобігне подальшому розпалюванню ненависті[12]. У доповіді Місії підкреслюється, що використовувана дезінформація додатково розпалює ненависть і ворожнечу, що є порушенням ст. 20 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права[13].

2. Резолюція Генеральної Асамблеї A/RES/68/262 від 27 березня 2014 року, що стосується підтвердження територіальної цілісності України, опосередковано торкається питання інформаційної війни. Пунктом 3 Генеральна Асамблея ООН закликає не вдаватися до односторонніх дій і войовничої риторики,

---

[10] Див., напр.: Морозов И. Л. Глобальные кибернетические системы как фактор безопасности демократического транзита [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://morozov.vlz.ru/library/bezo.htm

[11] Шмитт М. Электронная война: нападение на компьютерные сети и jus in bello / М. Шмитт // Междунар. журн. Красного Креста : сб. ст. — 2002. — С. 121–163.

[12] Серед іншого згадуються випадки використання фото дитини нібито убитої в аеропорту Донецька (LifeNews використовувало фото із Сирії), літаків із символікою ООН, які нібито беруть участь в АТО, і т.д. Див.: Report on the human rights situation in Ukraine 15 June 2014 [Електронний ресурс] // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf

[13] Report on the human rights situation in Ukraine 15 June 2014 [Електронний ресурс] // Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. — Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/HRMMUReport15June2014.pdf

які можуть посилити напруженість. Крім того, пункт 2 містить заклик утриматися від зазіхання на територіальну цілісність України за допомогою загрози силою чи її застосування або інших незаконних засобів[14]. Передісторія прийняття Резолюції, безуспішні спроби Ради Безпеки ООН прийняти власний акт через використання права вето РФ[15] ілюструють, який саме набір інших незаконних засобів мається на увазі в документі Генеральної Асамблеї ООН. Очевидно, що інформаційна війна є одним із тих засобів, за допомогою яких здійснюється зазіхання на територіальну цілісність України.

3. Питання інформаційної війни порушується і в резолюції № 1988 (2014) ПАРЄ «Останні події в Україні: загрози для функціонування демократичних інститутів». Зокрема, підкреслюється, що «часті й необґрунтовані повідомлення про порушення прав меншин в Україні, а також негативне висвітлення діяльності нового уряду в Києві з боку деяких національних і міжнародних засобів масової інформації негативно вплинули на міжетнічні відносини в Україні та в кінцевому підсумку позначилися на єдності та стабільності країни»[16].

4. Російська Федерація перманентно закликає шанобливо ставитися до так званого референдуму, проведеного в Автономній Республіці Крим, називаючи його основою своєї міжнародно-правової позиції щодо приєднання Криму як суб'єкта Федерації. Подібна інформація присутня як в офіційних заявах *ex officio* представників РФ, так і в ЗМІ. Разом із тим не згадується невизнання референдуму та його негативна оцінка, яка була дана в рамках різних авторитетних міжнародних організацій: Генеральної Асамблеї ООН[17], Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії)[18], ПАРЄ[19]. Остання, зокрема, відзначає, що, на думку

---

[14] Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 марта 2014 года A/RES/68/262 [Електронний ресурс] // Официальный сайт ООН. — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/19/PDF/N1345519.pdf?OpenElement

[15] Россия заблокировала резолюцию СБ ООН о нелегитимности референдума в Крыму [Електронний ресурс] // lb.ua. — Режим доступу: http://lb.ua/news/2014/03/15/259517_rossiya_zablokirovala_rezolyutsiyu_sb.html

[16] Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions [Електронний ресурс] // PASE Official Site. — Режим доступу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en

[17] Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 27 марта 2014 года A/RES/68/262 [Електронний ресурс] // Официальный сайт ООН. — Режим доступу: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/455/19/PDF/N1345519.pdf?OpenElement

[18] Opinion on «whether the decision taken by the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea in Ukraine to organise a referendum on becoming a constituent territory of the Russian Federation or restoring Crimea's 19 92 constitution is compatible with constitutional principles» adopted by the Venice Commission at its 98th Plenary Session (Venice, 21–22 March 2014) [Електронний ресурс] // Council of Europe Official Site. — Режим доступу: http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282014%29002-e

[19] Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions [Електронний ресурс] // PASE Official Site. — Режим доступу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en

Асамблеї, жоден з аргументів, які використала Російська Федерація, щоб виправдати свої дії, не ґрунтується на фактах і доказах. Не було ні встановлення ультраправими контролю над центральним урядом у Києві, ані безпосередньої загрози для прав російської етнічної меншини в державі, включаючи особливо Крим. Ураховуючи, що ні сепаратизм, ані ідея входження до складу Російської Федерації не були поширені й не мали широкої підтримки в політичному порядку денному серед населення Криму до російської військової інтервенції, Асамблея вважає, що прагнення до відокремлення та інтеграції до складу РФ було спровоковано і підбурено владою Росії під прикриттям військової інтервенції. Так званий референдум, який був організований у Криму 16 березня 2014 року, є неконституційним згідно з Конституціями Криму й України. Крім того, повідомлення про явку та її результати неправдоподібні. Результат цього референдуму і незаконна анексія Криму Російською Федерацією, отже, не мають юридичної сили і не визнаються Радою Європи. Асамблея підтверджує свою рішучу підтримку незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України. У зв'язку з денонсацією Російською Федерацією угод, укладених з Україною 1997 року, про розміщення Чорноморського флоту в Криму, Асамблея закликає Росію вивести свої війська з Криму негайно[20].

РФ порушує не лише норми універсального міжнародного права. Грубо порушуються положення двосторонніх договорів між Україною і РФ, зокрема ст. 11 Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року, згідно з якою «Високі Договірні Сторони вживають на своїй території необхідних заходів, включаючи ухвалення відповідних законодавчих актів, для відвернення і припинення будь-яких дій, що становлять собою підбурювання до насильства або насильство проти окремих осіб чи груп громадян, яке ґрунтується на національній, расовій, етнічній або релігійній нетерпимості»[21].

Аналогічну позицію відображають і акти спеціалізованих міжнародних організацій системи ООН. Так, незважаючи на заяву російських ЗМІ[22], ІСАО (організація, що керує європейським небом, — Євроконтроль, займає таку саму позицію[23]) визнає український суверенітет над кримським небом[24]. ІМО, як і

---

[20] Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions [Електронний ресурс] // PASE Official Site. — Режим доступу: http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20873&lang=en

[21] Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВР України. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_006

[22] ІСАО признала воздух Крыма русским [Електронний ресурс] // Комерсантъ. — Режим доступу: http://kommersant.ru/doc/2504656

[23] Eurocontrol rejects Crimea flight plans [Електронний ресурс] // IHS Airoport 360. — Режим доступу: http://www.ihsairport360.com/article/3988/eurocontrol-rejects-crimea-flight-plans

[24] Цікаво, що негативний коментар під новиною про заяву ІСАО залишив користувач, який не має зв'язків з іншими акаунтами в мережі. Коментарі, відправлені з штучно створених акаун-

ІСАО, підтверджувала суверенітет України над портами і територіальним морем, прилеглими до Криму[25]. Як бачимо, міжнародне співтовариство в особі міжнародних організацій цілком підтримує суверенітет і територіальну цілісність України.

Позиція РФ сприяє ескалації конфлікту в східних регіонах України через хибну думку про відповідність міжнародному праву односторонніх територіальних змін і руйнує сучасний світовий правопорядок. Ця діяльність РФ полягає в такому специфічному вигляді інформаційної війни, який можливо назвати «війна за допомогою права» (в англійському перекладі цей термін, що його вперше вжили М. Сміт і Д. Крослі[26], звучить більш лаконічно і зрозуміло — *lawfare*). Іншими словами, РФ використовує норми міжнародного права для досягнення протилежних цілей, а не для яких вони були створені[27]. Приклад такого самого роду — заява про порушення кримінальної справи Головним слідчим управлінням Слідчого комітету Російської Федерації[28] за фактом застосування заборонених засобів і методів ведення війни в Україні[29].

Порушені в РФ справи проти військовослужбовців української армії, міністра МВС України А. Авакова — наслідок організованої пропаганди тероризму. Важливо відзначити, що жодна інша держава світу на офіційному рівні не використовує схожої з російською риторики. Злочини, які інкримінують українським офіційним особам і військовослужбовцям у РФ, навіть теоретично не носять універсального характеру, підтвердженням чого є те, що жоден член

тів, — ще один рівень інформаційної війни. Подібний вид інформаційної протидії отриманню об'єктивної інформації (троллінг) Росія часто використовує для спотворення реальної міжнародно-правової оцінки подій, пов'язаних з Україною. Див.: Airspace over Crimea belongs to Ukraine, International Civil Aviation Organization confirms [Електронний ресурс] // UPI. — Режим доступу: http://www.upi.com/Top_News/World-News/2014/07/07/Airspace-over-Crimea-belongs-to-Ukraine-International-Civil-Aviation-Organization-confirms/6591404757533/?spt=sec&or=tn#

[25] Ukraine to Close Crimean Ports [Електронний ресурс] // World Maritime News. — Режим доступу: http://worldmaritimenews.com/archives/129526/ukraine-to-close-crimean-ports

[26] Whither Goeth the Law — Humanity or Barbarity, The Way Out — Radical Alternatives in Australia (M. Smith & D. Crossley, eds., 1975).

[27] Lawfare: The Use of the Law as a Weapon of War [Електронний ресурс] // The Lawfare Project: What is Lawfare? — Режим доступу: http://www.thelawfareproject.org/what-is-lawfare.html

[28] Возбуждено уголовное дело по факту применения запрещенных средств и методов ведения войны на территории Донецкой и Луганской Народных Республик [Електронний ресурс] // Официальный сайт Главного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации. — Режим доступу: http://www.sledcom.ru/actual/403388

[29] Як зазначає М. Сірий, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: «Ця заява є частиною інформаційної війни проти України, бо під цією заявою немає ніяких правових підстав. У даному разі Росія не компетентна в цьому питанні й у Слідчого комітету РФ немає такої компетенції — порушувати будь-які кримінальні справи щодо громадян інших країн і на іншій території. Тобто поза територією Російської Федерації». Див.: Сирый Н. Когда фашисты «критикуют» нефашистов / Н. Сирый // День. — 2014. — № 106.

світового співтовариства не порушував питання про залучення будь-кого із зазначених суб'єктів до відповідальності. Тут йдеться не тільки про представників групи так званих західних держав, а й про відвертих прихильників політики РФ. Таким чином, заяви та дії Російської Федерації, маніпулювання посиланнями на універсальну юрисдикцію — не більше ніж прояв інформаційної війни, що не зустрічають схвалення або підтримки з боку інших держав світу та міжнародних організацій.

Всі державні й майже всі приватні телевізійні канали РФ не називають сепаратистів з так званих «Донецької народної республіки» та «Луганської народної республіки» терористами. Практично єдине слово для них — ополченці. Сформована ситуація є класичним прикладом заходів інформаційної війни в широкому сенсі. Об'єктом впливу, у першу чергу, є населення власної держави. У другу — населення України та інших держав. У даному разі РФ сприяє формуванню громадської думки, що обіляє групи, визнані в Україні терористичними, очолювані лідерами, які підпадають під санкції значної кількості держав світу[30]. Стратегія інформаційної війни РФ приводить, за вдалим висловом Т. Лойда, до героїзації тих, хто починав як група індивідів, які порушують закон, звеличення їх у статус борців за незалежність[31]. Аналізуючи політику британського уряду Макмілана під час арабо-ізраїльських конфліктів 1944–1960 років, Сьюзан Каррутерс підкреслювала, що супутнім процесом інформаційної війни є прийняття юридичних рішень на основі пропаганди[32].

5. 17 червня 2014 року Верховна Рада України звернулася до Міжнародної Федерації Журналістів, Європейської Федерації Журналістів, Асоціації Європейських Журналістів, міжнародної організації «Репортери без кордонів», Міжнародного олімпійського комітету щодо інформаційно-психологічної агресії, що здійснюється засобами масової інформації Російської Федерації проти України у формі постанови парламенту щодо інформаційно-психологічної агресії, що здійснюється засобами масової інформації Російської Федерації проти України[33]. У документі зазначається, що РФ веде скоординовану та цілеспрямовану

---

[30] Див.: США внесли террористов в список санкций и готовят удар по экономике России [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://glavred.info/ekonomika/ssha-vnesli-terroristov-v-spisok-sankciy-i-gotovyat-udar-po-ekonomike-rossii-282961.html; ЕС ввел санкции против лидеров сепаратистов Донбасса [Електронний ресурс] // УНИАН. — Режим доступу: http://www.unian.net/politics/938938-es-vvel-sanktsii-protiv-liderov-separatistov-donbassa.html; http://ipress.ua/ru/news/ssha_vvely_sanktsyy_protyv_5_lyderov_terrorystov_na_donbasse__spysok_70834.html

[31] Letter from Sir T. Lloyd to Sir Franklin Gimson (High Commissioner for Singapore) and Sir Alexander Newboult, 23/8/48 // CO 537/3758.

[32] Carruthers S. L. Propaganda, Publicity and Political Violence: The Presentation of Terrorism in Britain 1944–60 [Електронний ресурс]. — The University Of Leeds, Institute of Communications Studies, PhD thesis, 1994. — Режим доступу: http://etheses.whiterose.ac.uk/524/1/uk_bl_ethos_223442.pdf

[33] Про Звернення Верховної Ради України до Міжнародної Федерації Журналістів, Європейської Федерації Журналістів, Асоціації Європейських Журналістів, міжнародної організації «Репортери без кордонів», Міжнародного олімпійського комітету щодо інформаційно-психологічної агресії, що здійснюється засобами масової інформації Російської Федерації про-

інформаційну війну проти України. Окремі з організацій, до яких був спрямований заклик, уже відреагували на звернення та дали свою оцінку ситуації в Україні. «Репортери без кордонів» підкреслили, що у зв'язку з україно-російським конфліктом потужна хвиля пропаганди вилилася на Крим та Схід України[34]. Керівник німецького відділення Організації відзначив інтенсифікацію пропаганди на німецьких ресурсах із боку диктаторських та авторитарних режимів (серед них і російського режиму). Було підкреслено, що подібна ситуація може спровокувати самоцензуру і є дуже небезпечною для свободи слова[35].

Підсумовуючи поданий тут матеріал, відзначимо, що інформаційна війна Росії проти України (як у широкому, так і у вузькому розумінні) ведеться інтенсивно і цілеспрямовано. Її результатом є значні людські та матеріальні втрати як серед цивільного населення і об'єктів, так і серед військових. Крім того, інформаційна війна служить прикриттям агресії Російської Федерації проти України, виступає її невід'ємною складовою частиною. Використання збройних сил у Криму, їхня реклама і позиція щодо терористів Донбасу безпосередньо порушує міжнародне гуманітарне право і є закликом до його порушення. Крім того, за допомогою інформаційної зброї розгорається ксенофобія, тероризм і дискредитується український уряд. Усе це свідчить не тільки про ведення інформаційної війни, а й про її протиправність, порушення міжнародного права.

ти України : Постанова ВРУ [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1332–18

[34] «Репортеры без границ»: Россия и Украина ведут информационную войну [Електронний ресурс] // Росбалт. — Режим доступу: http://www.rosbalt.ru/ukraina/2014/03/18/1245585.html

[35] Агенты Путина нацелились на немецкое общественное мнение [Електронний ресурс] // InoPressa. — Режим доступу: http://www.inopressa.ru/article/13jun2014/welt/putin1.html

Підрозділ 3.7.

◆

Міжнародно-правова відповідальність Російської Федерації як держави-агресора проти України

3.7.1. Збройна агресія Росії проти України: реалії та правова модель відповідальності держави-агресора

В політичній лексиці збройний напад Російської Федерації на Україну в 2014 р. означають різними термінами та лінгвістичними новотворами такими як «гібридна війна», «неоголошена війна», «дивна війна», «прихована війна», «таємна війна», «напіввійна», «спливаюча війна», «нестандартна війна», «нелінійна війна», «війна керованого хаосу» тощо. Очевидно такий підхід зумовлений прагненням врахувати та відобразити специфіку розв'язаної Росією війни, яка за методами свого ведення відрізняється від традиційних моделей класичних війн. А можливо, це спосіб уникнути використання точного і юридично вивіреного терміну «агресивна війна». Такий підхід цілком вкладається в рамки сумнозвісної політики, відомої під назвою «не дратувати Росію» (*don't irritate Russia policy*), на якій схиблено багато як західних, так і українських політиків та інтелектуалів.

Водночас спостерігаються спроби характеризувати ситуацію, викликану збройним нападом РФ на Україну, як «внутрішньополітичну кризу», «громадянську війну», «українсько-українську війну», заперечувати силове загарбання Криму Росією і розглядати воєнні дії на сході України не як міжнародний, а як внутрішній конфлікт, відповідальність за який лягає на український уряд. Яскравим прикладом такого підходу є позиційний документ[1] та звіт[2] базованої у Нью-Йорку правозахисної організації *Human Rights Watch*.

Запропонований в цих документах правовий аналіз ситуації, викликаної збройним нападом РФ на Україну, ґрунтується на вибірковому використанні фактів, має маніпулятивний характер, є упередженим і, по суті, калькує офіційну лінію російського владного істеблішменту, який намагається дезінформувати світове співтовариство у прагненні виправдати свою протиправну поведінку, і взагалі заперечити участь Росії в агресії проти України.

Війна Російської Федерації проти України дійсно має свої особливості, але з погляду міжнародного права її слід однозначно кваліфікувати як збройну агресію, оскільки Україна зазнала збройного нападу з боку підрозділів збройних сил Російської Федерації та (або) контрольованих нею найманців, які діяли як приховано, так і відкрито.

Факт прихованого використання Російською Федерацією своїх збройних сил у поєднанні з підривною діяльністю російських спецслужб та задіянням

[1] Eastern Ukraine: Questions and Answers about the Law of War, 30 June, 2014 — http:// www.hrw.org

[2] Ukraine: Unguided Rockets Killing Civilians, 24 July, 2014 — http:// www.hrw.org

Василенко Володимир Андрійович — проф. кафедри міжнародного права Національного університету «Києво-Могилянська Академія», д. юр. Н., Надзвичайний і Повноважний Посол України

механізмів пропагандистської війни не має юридичного значення, це не може і не повинно заважати кваліфікації вчиненого неспровокованого збройного нападу Росії на Україну як акту агресії відповідно до загальновизнаних положень сучасного міжнародного права. Підступні методи[3], до яких вдалось путінське керівництво для маскування початку збройного нападу на Україну, свідчать про його моральну ущербність, а не про відсутність факту агресії і є обставиною, яка обтяжує вину Російської Федерації як держави-агресора.

Російська Федерація першою застосувала свої збройні сили проти України, коли 27 лютого 2014 р. підрозділи спецназу Головного розвідувального управління Генштабу збройних сил РФ захопили приміщення Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, Чорноморський флот РФ розпочав блокаду баз Військово-морського флоту України, а військові частини кримського угрупування Збройних Сил України стали об'єктом провокаційних нападів з дислокованих у Криму військових баз РФ. Заднім числом використання російських збройних сил в Україні було санкціоноване Радою Федерації РФ, яка на запит президента Росії В. Путіна 1 березня 2014 р. ухвалила відповідну постанову.

Елемент першості застосування збройних сил однієї держави проти іншої є найсуттєвішою первинною ознакою злочину агресії. Стаття 2 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» від 14 грудня 1974р. встановила: «Застосування збройної сили державою першою на порушення Статуту ООН є *prima facie* свідченням акту агресії...» При чому відповідно до ст. 3 Резолюції для кваліфікації актом агресії збройного нападу, який першою вчинила одна держава проти іншої не має юридичного значення — чи була війна формально оголошена чи ні.

Не має юридичного значення і той факт, що, на жаль, Україна, через нерішучу, а скоріше зрадницьку позицію вищого керівництва держави, негайно не скористалась передбаченим ст. 51 Статуту ООН правом на індивідуальну самооборону від збройного нападу і одразу не вдалась до збройної відсічі агресору.

Збройна агресія Російської Федерації була засуджена міжнародним співтовариством. Як окремі держави, так і поважні міжнародні інституції однозначно кваліфікували силові акції РФ щодо України саме як акт агресії.

У висновках Європейської Ради, ухвалених на надзвичайному засіданні міністрів закордонних справ 3 березня 2014 р., зазначено: «Європейський Союз рішуче засуджує явне порушення суверенітету та територіальної цілісності України актами агресії, здійсненими збройними силами Росії, як і дозвіл

[3] Серед таких методів: задіяння спецназу та особового складу підрозділів і військової техніки регулярних збройних сил РФ без розпізнавальних знаків; використання жінок і дітей як «живого щита» для атакування військових об'єктів; фінансування та озброєння найманців тощо.

на їх застосування на території України, ухвалений 1 березня 2014 р. Радою Федерації Росії».

Голови держав та урядів країн-членів ЄС у своїй Заяві, ухваленій 6 березня 2014 р. на засіданні Європейської Ради на найвищому рівні, підтвердили і підтримали згадану оцінку силових дій Росії щодо України: «Ми схвалюємо висновки, ухвалені Радою 3 березня, — говорилося у Заяві — Ми рішуче засуджуємо неспровоковане порушення Російською Федерацією суверенітету та територіальної цілісності України та закликаємо Російську Федерацію негайно відкликати її збройні сили на місця їхнього постійного базування згідно з відповідними угодами».

В численних документах Північноатлантичної Ради НАТО, Парламентської Асамблеї НАТО, заявах і виступах Генерального Секретаря НАТО засудження силових акцій Російської Федерації проти України супроводжувалося їх кваліфікацією як збройного втручання та акту агресії. У виступі на Брюссельському форумі 21 березня 2014 р. Генеральний Секретар НАТО А. Расмуссен заявив: «Військова агресія Росії в Україні є найсерйознішою кризою в Європі після падіння Берлінського муру».

У резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи, ухваленій 9 квітня 2014 р., говориться: «Асамблея рішуче засуджує російську збройну агресію та анексію Криму, що стала її наслідком і що є явним порушенням норм міжнародного права, в тому числі положень Статуту ООН, Гельсінського акту ОБСЄ, Статуту та основних правил Ради Європи».

Резолюція Європейського Парламенту, ухвалена 16 квітня 2014 р., «розглядає акти агресії Росії як серйозне порушення міжнародного права та її власних міжнародних зобов'язань, що випливають із Статуту ООН, Гельсінського Заключного акту, Статуту Ради Європи та Будапештського меморандуму 1994 р. про гарантії безпеки, а також двосторонніх зобов'язань, передбачених українсько-російським Договором 1997 р. про дружбу, співпрацю та партнерство».

Декларація Парламентської Асамблеї НАТО «Про підтримку України», ухвалена 30 травня 2014 р., кваліфікувала силові дії Росії щодо України як «явну та безперечну агресію». а в резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ «Очевидне, грубе і невиправдане порушення Гельсінських принципів Російською Федерацією щодо України», ухваленій 1 липня 2014 р. на її щорічній XIII сесії у Баку зазначалось, що дії Російської Федерації є кричущим порушенням суверенітету і територіальної цілісності України і «включають агресію і різні форми примусу...».

У перебігу збройної агресії Російської Федерації з 27 лютого до 5 вересня 2014 року[4] можна виокремити три фази.

[4] У цей день була досягнута домовленість «про припинення застосування зброї». Домовленість зафіксував укладений у Мінську «Протокол за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи щодо спільних кроків, спрямованих на імплементацію мирного плану Президента України П. Порошенка та ініціатив Президента Росії В. Путіна.» Протокол, яко-

У першій фазі силове захоплення російським спецназом приміщень Верховної Ради та Уряду Автономної республіки Крим супроводжувалось:

- введенням на територію півострова російських збройних формувань, особовий склад яких не мав розпізнавальних знаків;
- блокадою Чорноморським флотом Російської Федерації українських портів, де перебували кораблі військово-морського флоту України;
- створенням і озброєнням іррегулярних формувань найманців з числа місцевих жителів та їх використанням разом із особовим складом підрозділів збройних сил Російської Федерації, розташованих в Криму відповідно до українсько-російської Угоди 1997 р. про статус та умови перебування на території України Чорноморського флоту РФ, для блокування українських військових частин;
- встановленням на Кримському півострові режиму воєнної окупації.

Нелегітимно сформована в умовах російської воєнної окупації виконавча влада Кримської автономії поспіхом організувала і 16 березня 2014 р. провела псевдореферендум про її входження до Російської Федерації.

17 березня Верховна Рада АРК, розпущена постановою ВР України, проголосила Крим незалежною державою, а 18 березня самозвані його представники підписали з президентом РФ В. Путіним договір про включення Криму до складу Росії. Інакше кажучи, відбулася незаконна і поспішна оборудка, покликана створити видимість правомірності силового відторгнення Росією та анексії нею частини території України.

Силові дії російської Федерації, вчинені її збройними силами у лютому-березні 2014 р. на території Криму, підпадають під ознаки агресії відповідно до Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії». Стаття 3 Резолюції встановила, що як акт агресії буде кваліфікуватись будь-яка з наступних дій:

- …будь-яка воєнна окупація, який би тимчасовий характер вона не мала, що є результатом вторгнення чи нападу, або будь-яка анексія території іншої держави або її частини із застосуванням сили (п. «а»);
- блокада портів або узбережжя держави збройними силами іншої держави (п. «с»);
- застосування збройних сил однієї держави, які перебувають на території іншої держави відповідно до угоди з державою розташування, на порушення умов, передбачених в угоді, або будь-яке продовження їхнього перебування на цій території після припинення чинності такої угоди (п. «е»).

му бракувало багато важливих елементів форми міжнародного договору і який був ущербний змістовно, підписали учасники Тристоронньої контактної групи: Посол Г. Тальявіні (від ОБСЄ), другий Президент України Л.Кучма, Посол РФ в Україні М. Зурабов.

Під документом також стояли підписи представників так званих ДНР та ЛНР, але без зазначення їхнього статусу та посад.

Отже, в світлі Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН дії Російської Федерації проти України в лютому-березні 2014 року підпадають під ознаки, визначені пунктами «a», «c» та «e» її статті 3 і мають кваліфікуватись як акти збройної агресії.

Друга фаза збройної агресії Російської Федерації проти України розпочалась у квітні 2014 р., коли контрольовані, керовані і фінансовані спецслужбами Російської Федерації озброєні групи проголосили створення «Донецької народної республіки» (7 квітня 2014 р.) та «Луганської народної республіки» (27 квітня 2014 р.).

Протягом травня 2014 року їхні самозвані лідери (серед яких було багато російських громадян) у неконституційний спосіб провели фіктивні референдуми про відокремлення цих нелегітимних утворень від України.

Під приводом і з метою їх підтримки на територію України були заслані розвідувально-диверсійні групи, очолювані кадровими офіцерами Головного розвідувального управління Генштабу Збройних сил РФ, парамілітарні формування російського козацтва та укомплектований чеченцями — громадянами Російської Федерації сумнозвісний батальйон «Восток», а також задіяні такі озброєні групи найманців як «Русский сектор» та «Оплот». За їхньою участю розпочалось захоплення адміністративних будівель у багатьох населених пунктах Донецької та Луганської областей, напади на частини українських Сухопутних Сил та літаки Повітряних Сил України.

Контрольовані, керовані і фінансовані Російською Федерацією збройні формування, задіяні у агресивній війні проти України, регулярно підживлювались російськими найманцями з числа звільнених у запас військовослужбовців збройних сил РФ та постачаннями зброї і військової техніки, включно з танками, артилерійськими системами, засобами антитанкової боротьби та сучасними зенітно-ракетними комплексами.

З липня 2014 р. підрозділи Збройних Сил України почали зазнавати систематичних артилерійських обстрілів, що велись з території Російської Федерації.

Третя фаза збройної агресії Російської Федерації розпочалася 27 серпня 2014 р. масовим вторгненням на територію Донецької та Луганської областей регулярних підрозділів російських збройних сил, зокрема, тих, що входили до складу 9 окремої мотострілецької бригади, 76 та 98 дивізій повітряно-десантних військ збройних сил Російської Федерації. Задіяння регулярних збройних сил Російської Федерації у збройній агресії проти України супроводжувалось поширенням серед населення України агітаційних листівок, в яких, зокрема, містився такий заклик: «За жодних обставин не чиніть перепон пересуванню російських військ (техніка та особовий склад)».

На засіданні Ради Безпеки ООН, яке відбулось 29 серпня у зв'язку з агресією Російської Федерації проти України, делегація України заявила: «Росія розпочала безпосереднє воєнне вторгнення на материкову Україну із застосуван-

ням своїх регулярних збройних сил». Після надзвичайного засідання Комісії Україна-НАТО, скликаного 29 серпня 2014 року на прохання України, Генеральний секретар НАТО А. Расмуссен кваліфікував вторгнення збройних сил Російської Федерації через східний російсько-український державний кордон як «серйозну ескалацію збройної агресії Росії проти України».

Відповідно до статті 3 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» будь-яка з таких дій вважається агресією:

- вторгнення чи напад збройних сил держави на територію іншої держави… (п. «a»);
- бомбардування збройними силами держави території іншої держави чи застосування будь-якої зброї державою проти території іншої держави (п. «b»);
- напад збройними силами держави на сухопутні, морські чи повітряні сили або морські та повітряні флоти іншої держави (п. «d»);
- засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, іррегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави … (п. «g»).

Отже, в світлі Резолюції 3314 (XXIX) силові дії Російської Федерації проти України на території її Донецької та Луганської областей у квітні-серпні 2014 р. підпадають під ознаки, визначені пунктами «a», «b», «d» та «g» її статті 3 і мають кваліфікуватися як акти збройної агресії.

Таким чином, не підлягає сумніву, що силові дії Російської Федерації щодо України у період з кінця лютого по кінець серпня 2014 р. є актами збройної агресії відповідно до пунктів «a», «b», «c», «d», «e» та «g» статті 3 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної асамблеї ООН «Визначення агресії» від 14 грудня 1974 р. У зв'язку з цим слід зазначити, що ознаки збройної агресії, як вони визначені в Резолюції, без будь-яких змін відтворені у пункті 2 статті 8-bis Римського статуту Міжнародного кримінального суду. Її текст було ухвалено консенсусом 11 червня 2010 р. представниками 113 держав на пленарному засіданні Конференції з перегляду Римського статуту із застереженням про те, що стаття 8-bis набуде чинності, коли її ратифікують 30 держав-учасниць Римського статуту, і почне застосовуватись МКС після 1 січня 2017 р. за умови ухвалення відповідного рішення двома третинами голосів на Асамблеї держав-учасниць Римського статуту. Незважаючи на встановлення особливих умов для застосування статті 8-bis в часі, повне і консенсусне відтворення в її тексті положень статті 3 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії», підтримане значною кількістю держав з різних регіонів світу підтверджує юридичну значимість норм цієї Резолюції і засвідчує початок процесу їх трансформації в договірні норми загального міжнародного права.

Слід зазначити, що підписаний 5 вересня 2014 року Протокол не поклав край російській агресії проти України ні фактично ні юридично. Пункти Протоколу про негайне двостороннє припинення застосування зброї (п. 1)

та виведення незаконних збройних формувань, військової техніки, а також бойовиків і найманців із території України (п. 10) не були виконані російською стороною. Тривали регулярні обстріли позицій Збройних Сил України, в тому числі з російської території з ракетних систем «Смерч» та «Ураган». Українські війська відбили російську танкову атаку в напрямку Маріуполя. На територію України без згоди української влади було введено так званий «гуманітарний конвой».

В юридичному плані збройна агресія Росії проти України триватиме доти, поки під контролем держави-агресора залишатимуться окуповані українські території — Кримський півострів та частини Донецької та Луганської областей.

Збройна агресія Російської Федерації проти України супроводжувалась численними воєнними злочинами та злочинами проти людяності. За повідомленнями авторитетних правозахисних організацій та засобів масової інформації особовий склад створених і контрольованих Російською Федерацією озброєних формувань найманців, спецназу та підрозділів регулярних частин її збройних сил під час російської збройної агресії проти України чинив такі злочини як навмисні вбивства; тортури та нелюдське ставлення; навмисне заподіяння сильних страждань чи серйозних тілесних ушкоджень чи шкоді здоров'ю; незаконне, безглузде та великомасштабне знищення та привласнення майна, не викликане воєнною необхідністю; навмисне позбавлення військовополоненого чи іншої особи, що перебуває під захистом, на справедливе та нормальне судочинство; взяття заручників; навмисний напад на цивільне населення як таке чи окремих цивільних осіб, які не беруть безпосередньої участі у воєнних діях; навмисні напади на цивільні об'єкти, тобто об'єкти, які не є воєнними цілями; неналежне використання прапора парламентером, прапора чи воєнних знаків розрізнення та форми ворога або ООН, а також емблем, встановлених Женевськими Конвенціями, наслідком чого є смерть чи спричинення шкоди особі; зазіхання на людську гідність, зокрема образливе та принизливе ставлення тощо. Зазначенні і подібні злочини відповідно до статті8 Римського статуту МКС кваліфікуються як воєнні злочини і тягнуть за собою міжнародну кримінальну відповідальність осіб, причетних до їх скоєння.

Поряд із цим повідомлялося, що в окупованому Криму та на сході України мали місце такі злочини як ув'язнення або інше жорстке позбавлення фізичної свободи на порушення основоположних норм міжнародного права; насильне переміщення населення; переслідування будь-якої ідентифіковуваної групи чи спільноти з політичних, расових, етнічних, культурних, релігійних чи інших мотивів, несумісних з міжнародним правом; тощо. Зазначені і подібні злочини відповідно до статті 7 Римського статуту кваліфікуються як злочини проти людяності і також тягнуть за собою міжнародну кримінальну відповідальність осіб, незалежно від того, вони скоїли їх під час війни чи у мирний час.

Відповідно до сучасного міжнародного права збройна агресія є особливо небезпечним і тяжким міжнародним злочином.

Будь-який акт агресії, що підпадає під визначення, зафіксоване у Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН та підтверджене у ст. 8 — bis Римського статуту Міжнародного кримінального суду , порушує не лише фундаментальні суверенні права держави-жертви збройної агресії, а одночасно зазіхає на основи основ міжнародного правопорядку. Тому, відповідно до сучасного міжнародного права, застосування державою першою її збройних сил проти іншої держави за жодних обставин не може вважатись виправданим і легітимним. Стаття 5 Резолюції 3314 (XXIX) Генеральної Асамблеї ООН «Визначення агресії» встановила: «Жодні міркування будь-якого характеру, чи то політичного, економічного, військового або іншого характеру, не можуть слугувати виправданням агресії». У світлі викладеного не витримують критики намагання президента Росії В. Путіна та Федеральних Зборів Держдуми Росії[5] обґрунтувати використання збройних сил Російської Федерації проти України необхідністю усунення загрози життю громадян Росії, їх співвітчизників та особового складу збройних сил РФ на території України. Тим більше, що жодної такої загрози насправді не було[6]. Водночас постійний представник Російської Федерації в Раді Безпеки ООН у своєму виступі на її екстреному засіданні 3 березня 2014 р. намагався виправдати введення російських збройних сил на територію України, посилаючись на звернення екс-президента В. Януковича. Таке звернення аж ніяк не може бути правовою підставою для обґрунтування правомірності збройного нападу Російської Федерації на Україну, оскільки відповідні до п. 23 ст. 85 Конституції України рішення про допуск підрозділів збройних сил інших держав на території України ухвалює не Президент України, а Верховна Рада України. До того ж В. Янукович з огляду на вчинені ним злочини і втечу з України постановою Верховної Ради України № 757-

---

[5] «У зв'язку з екстраординарною ситуацією, що склалася на Україні, загрозою для життя громадян Російської Федерації, наших співвітчизників, особового складу військового контингенту збройних сил Російської Федерації, дислокованого у відповідності з міжнародним договором на території України (Автономна Республіка Крим) на підставі пункту 2 частини 1 статті 102 Конституції Російської Федерації вношу звернення про використання збройних сил Російської Федерації на території України до нормалізації суспільно-політичної обстановки в цій країні» — говорилось у поданні В. Путіна до Федеральних Зборів Держдуми РФ від 1 березня 2014 р.

Того ж дня Федеральні Збори Держдуми РФ задовольнили звернення В. Путіна, ухваливши Постанову №48-СФ, у якій повторювались згадані у цьому зверненні мотиви для використання збройних сил РФ на території України.

[6] В резолюції Європейського Парламенту від 16 квітня 2014 р. підкреслювалось, що варті довіри міжнародні моніторингові інститути таких організацій як ООН, ОБСЄ та РЄ не підтвердили надходження з України повідомлень про будь-які напади, залякування або дискримінацію щодо російських громадян або етнічних росіян — громадян України чи інших етнічних меншин /§4/. В резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ від 1 липня 2014 р. також було зазначено, що Асамблея розглядає агресивні дії Росії щодо України як неправомірні і такі, що спираються на повністю необґрунтовані припущення і приводи /§12/.

VII від 25 лютого 2014 р. був відсторонений від виконання функцій Президента України, не мав права і фактично не міг діяти як Президент України.

Використання офіційним представником Росії нелегітимного звернення екс-президента України лише засвідчило визнання того факту, що Російська Федерація першою застосувала проти України свої збройні сили, тобто вчинила акт неспровокованої агресії.

Збройна агресія, як і будь-яке міжнародне правопорушення, тягне за собою міжнародно-правову відповідальність держави-агресора. Однак модель міжнародно-правової відповідальності за агресію значно відрізняється від моделей відповідальності, породжуваної ординарними міжнародними правопорушеннями::

- по-перше, відповідальність держави-агресора виникає як перед державою, яка стала об'єктом нападу і безпосередньо постраждала від збройного нападу, так і перед всією міжнародною спільнотою, в особі інших суверенних держав та міжнародних організацій. Це зумовлено тим, що сучасне міжнародне право розглядає агресію як особливо небезпечний і тяжкий міжнародний злочин, який порушує імперативні принципи міжнародного права і зазіхає на основи основ міжнародного правопорядку, збереження якого є однаково важливим для всіх держав та створених ними міждержавних організацій;
- по-друге, держава, яка стала жертвою агресії, та інші члени міжнародного співтовариства, мають беззастережне право негайно застосовувати проти держави-агресора збройний примус та інші міжнародно-правові санкції в порядку самозахисту від агресії. Стаття 51 Статуту ООН визначила, що «Статут жодним чином не зачіпає права на індивідуальну чи колективну самооборону, якщо відбувається збройний напад на Члена Організації…»;
- по-третє, режим відповідальності держави-агресора передбачає не лише її обов'язок відновити порушений правопорядок і відшкодувати спричинену актом агресії матеріальну та нематеріальну шкоду, а й можливість запровадження щодо держави-агресора різних обмежень її міжнародно-правової суб'єктності, зокрема шляхом тимчасового обмеження суверенітету, позбавлення частини території, післявоєнної окупації, демілітаризації, заборони мати збройні сили або певні їх види тощо.

Крім того, відповідальність за агресію передбачає міжнародну кримінальну відповідальність вищого керівництва держави-агресора за сам злочин агресії, складниками якого є планування, підготовка, ініціювання або здійснення особою, яка в стані фактично здійснювати керівництво або контроль за політичними або воєнними діями держави (п. 1 ст. 8 bis Римського статуту МКС). В цьому випадку йдеться про акт агресії як такий, як «кабінетний» злочин, який заздалегідь готувався і який було здійснено за наказом з високих вказаних кабінетів .

Водночас на державу-агресора покладена політична відповідальність за воєнні злочини та злочини проти людяності, якщо вони були вчинені у будь-який час скоєння агресією. В такому випадку міжнародна кримінальна відповідальність лягає, насамперед, на конкретних фізичних осіб, які безпосередньо брали участь у скоєнні конкретних злочинів під час бойових дій на театрі війни. Інакше кажучи, йдеться про «польові» злочини, вчинені особовим складом збройних сил держави-агресора або контрольованими і керованими нею підрозділами іррегулярних формувань, найманців тощо. політичне і військове керівництво держави може підлягати міжнародній кримінальній відповідальності лише в разі, якщо воно заохочувало вчинення особовим складом підпорядкованих йому збройних сил воєнних злочинів та злочинів проти людяності або не вживало заходів, необхідних для попередження вчинення таких злочинів.

Збройна агресія Російської Федерації проти України викликала осуд міжнародного співтовариства і застосування різноманітних санкцій щодо держави-агресора з боку Європейського Союзу, НАТО, Ради Європи та окремих держав світу, зокрема, Сполучених Штатів Америки, Канади, Австралії, Швейцарії, Норвегії, Японії та ін. Принципове значення мала санкція невизнання міжнародним співтовариством анексії Криму, що ґрунтувалась на положеннях Статуту ООН[7], Декларації 1970 р. про принципи міжнародного права[8] та Резолюції 1974 р. про визначення агресії[9]. Засудження силового відторгнення від України Криму та невизнання його анексії Російською Федерацією зафіксоване у Резолюції 68/262 «Територіальна цілісність України», ухваленій 27 березня 2014 р. Генеральною Асамблеєю ООН.

Резолюція закликала «всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи не визнавати будь-які зміни статусу Автономної Республіки Крим і міста Севастополя... та утримуватись від будь-яких дій або кроків, які можна було б витлумачити як будь-яку форму визнання зміненого статусу».

Нова влада України, висловивши емоційні протести проти неправомірних силових дій Російської Федерації, вчинених проти України у лютому-березні 2014 р., певний час утримувалась від однозначного оцінювання їх як актів

---

[7] «Усі Члени Організації Об'єднаних Націй утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування, як проти територіальної недоторканості або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином несумісним із цілями Об'єднаних Націй», — встановлює пункт 4 статті 2 Статуту ООН.

[8] «Територія держави не повинна бути об'єктом воєнної окупації, яка є результатом застосування сили на порушення положень Статуту ООН.

Територія держави не повинна бути об'єктом набуття іншою державою внаслідок погрози силою чи її застосування. Жодні територіальні надбання, які є результатом погрози силою чи її застосування не повинні визнаватись законними», — визначено у тлумаченні принципу встановленому п. 4 статті 2 Статуту ООН.

[9] «Жодне територіальне надбання чи особливо вигода, одержані в результаті агресії не є і не можуть бути визнані законними», — встановлює пункт 3 статті 5 Резолюції.

збройної агресії і не виявила послідовності та рішучості у негайному і системному запровадженні санкцій проти Російської Федерації як держави-агресора.

У постановах Верховної Ради України, які передували відторгненню Криму від України, йшлося про неприпустимість «військового втручання у внутрішні справи держави» і «територіальних претензій до України» та висувались вимоги до Російської Федерації щодо «повернення військовослужбовців Чорноморського флоту РФ у місця їхньої постійної дислокації» та «виведення інших військових формувань з території України»[10].

Після анексії Криму Росією Верховна Рада України 20 березня 2014 р. ухвалила Декларацію «Про боротьбу за звільнення України», в якій зазначалось, що «Український народ ніколи не визнає анексію невіддільної частини своєї території — Автономної Республіки Крим, захопленої Росією з брутальним порушенням фундаментальних норм міжнародного права та загальновизнаних принципів співжиття держав».

Міністерство закордонних справ України у нотах, адресованих Міністерству закордонних справ Російської Федерації, характеризувало Постанову Федеральних Зборів Держдуми Росії від 1 березня 2014 р. як «таку, що суперечить звичаєвій і конвенційній нормі міжнародного права, яка забороняє збройне втручання або всі інші форми втручання у внутрішні справи», засуджувало та кваліфікувало агресивні напади збройних сил Росії на розташовані в Криму військові частини та кораблі Військово-морського флоту України як «військову інтервенцію»[11].

З квітня 2014 р., коли розпочалась друга фаза російської агресії, МЗС України однозначно кваліфікує дії Російської Федерації як тривалі, систематичні і зухвалі акти збройної агресії проти України[12].

Верховна Рада України 15 квітня 2014 р. ухвалила Закон №1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України», статті 2 та 3 якого встановили, що тимчасова окупація території Автономної Республіки Крим є наслідком збройної агресії Російської Федерації[13]. У заяві Верховної Ради України від 16 квітня 2014 р. №1217-VII «Про ініціативу міжнародних переговорів щодо деескалації ситуації навколо України» було підтверджено «невизнання факту анексії Автономної Республіки Крим Російською Федерацією, яка сталась внаслідок неспровокованої російської агресії проти України та незаконної окупації Кримського півострова агресором»[14].

---

[10] Див. Постанова Верховної Ради України №844-VII від 2 березня 2014 р. та Постанова №847 від 4 березня 2014.

[11] Див., наприклад, Ноту №610/22–123/1–746 11 березня 2014 р.; Ноту № 610/22–123/1–857 від 18 березня 2014 р.; Ноту №610/22–123/1–917 від 25 березня 2014 р.

[12] Див., наприклад, Ноту №610/22–123/1–1017 від 2 квітня 2014 р.; Ноту №610/22–110/1–932 від 7 серпня 2014 р.; Ноту № 610/22–110/1–959 від 11 серпня 2014 р.; Ноту № 610/22–110/1–972 від 12 серпня 2014 р.

[13] Відомості Верховної Ради України, 2014, №26, ст. 892.

[14] Відомості Верховної Ради України, 2014, №22 ст.866.

З початком третьої фази російської агресії проти України МЗС України в загальній формі окреслило правову позицію української держави щодо збройної агресії Російської Федерації проти України та її наслідків. В ноті №610/22–110–2095 від 28 серпня 2014 р. головні елементи цієї позиції було визначено так: «Агресія Росії проти України — тяжкий злочин проти міжнародного миру та безпеки й тягне за собою міжнародно-правову відповідальність Росії та індивідуальну кримінальну відповідальність винних у його скоєнні осіб.

Міністерство закордонних справ України рішуче вимагає від Російської Федерації негайно припинити міжнародно-протиправні діяння, зокрема, вторгнення збройних сил Росії, у тому числі і важкої військової техніки, на територію України, здійснити виведення всіх збройних сил Росії з території України, припинити регулярні обстріли території України, порушення повітряного простору та сухопутного кордону України з Росією, постачання зброї та військової техніки бойовикам-найманцям.

Українська сторона вимагає відвести підрозділи збройних сил Росії від державного кордону України з Росією, забезпечити належний прикордонний режим на прилеглій до українсько-російського державного кордону території Російської Федерації, розслідувати усі злочини, здійснені з території Росії, про які вказано у цій та попередніх нотах Української Сторони, та покарати винних.

Міністерство закордонних справ України вимагає надати Українській Стороні належні запевнення та гарантії неповторення згаданої вище міжнародно-протиправної діяльності.

Міністерство закордонних справ України вимагає від Російської Сторони здійснити повне відшкодування шкоди, завданої внаслідок міжнародно-протиправних дій Російської Федерації».

Правова позиція України щодо відповідальності Російської Федерації за здійснену проти України збройну агресію матиме завершену і остаточну форму тоді, коли компетентні державні органи підрахують обсяг заподіяної Україні матеріальної та нематеріальної шкоди і коли конкретні претензії щодо її відшкодування будуть офіційно пред'явлені Російській Федерації дипломатичною нотою Міністерства закордонних справ України на адресу російського МЗС. Водночас має бути започаткований процес притягнення до індивідуальної кримінальної відповідальності осіб, причетних до скоєння злочину агресії, воєнних злочинів та злочинів проти людяності. Першим кроком в цьому напрямі має стати порушення кримінальних справ за фактом вчинення таких злочинів або проти конкретних осіб на національному рівні на підставі Кримінального кодексу України, а також визнання Україною відповідно до п. 3 статті 12 Римського статуту обов'язкової юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо ситуації, яка склалася внаслідок вчинення на території України міжнародних злочинів під час збройної агресії Російської Федерації проти України, розпочатої 27 лютого 2014 р ., .

В умовах цинічного заперечення російським керівництвом причетності Російської Федерації до збройної агресії, інструментом реалізації її міжнародно-правової відповідальності залишаються міжнародно-правові санкції проти держави-агресора, які застосовують як Україна, так і частина міжнародного співтовариства . Тут необхідно наголосити, що міжнародно-правові санкції, незалежно від їхньої інтенсивності й характеру, — процесуальний засіб примусової реалізації міжнародно-правової відповідальності[15].

Якщо підставою міжнародно-правової відповідальності є міжнародне правопорушення, то підставою для застосування міжнародно-правових санкцій є не саме по собі правопорушення, а відмова суб'єкта-правопорушника припинити протиправну поведінку та (або) виконати обов'язки, що випливають з його міжнародно-правової відповідальності.

Така відмова — це нове, вторинне правопорушення, яке зазіхає на сам принцип відповідальності й тому є підставою для застосування щодо суб'єкта-правопорушника санкційних примусових заходів. З огляду на особливості такого міжнародного правопорушення як злочин агресії, вчинення збройного нападу є моментом і підставою для одночасного виникнення і міжнародно-правової відповідальності держави-агресора, і застосування проти неї міжнародно-правових санкцій. Держава, що зазнала збройного нападу, та міжнародне співтовариство (в особі інших держав та міжнародних організацій) мають право застосувати проти держави-агресора збройний примус та (або) інші примусові санкційні заходи в політичній, дипломатичній, економічній, культурній та інших сферах.

Відповідно до статті 51 Статуту ООН кожна держава має суверенне і невилучне право на індивідуальну самооборону. Це означає, що держава, яка зазнала агресивного збройного нападу, має право дати негайну збройну відповідь державі-агресору.

На жаль, Україна розпочала збройний опір російській лише у другій її фазі, після того, як в. о. Президента України О. Турчинов підписав Указ №405/2014 від 14 квітня 2014 р. про здійснення антитерористичної операції на сході України із залученням Збройних Сил України[16].

Правовою підставою здійснення антитерористичної операції став Закон України від 20 березня 2003 р. №638–IV «Про боротьбу з тероризмом»[17]. Однак, на момент ухвалення Указу Україна зазнала не спорадичної терористичної ата-

---

[15] Див. про це детально: В. Василенко Ответственность государства за международные правонарушения; К., 1976. — С. 220–234; В. Василенко Международно-правовые санкции. — К., 1982. — С. 38–64; В. Василенко Відповідальність і санкції у сучасному міжнародному праві // Антологія української юридичної думки. — К., 2005. — Т. 10. — С. 887–892

[16] Указом вводилося в дію рішення Ради національної безпеки і оборони від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України».

[17] Відомості Верховної Ради України, 2003, № 25, ст. 180.

ки, а була об'єктом спланованої і широкомасштабної збройної агресії. З огляду на це правовою підставою збройної відсічі Російській Федерації як державі-агресору мала би слугувати ст. 51 Статуту ООН та Закон України від 6 грудня 1991 р. №1932–XII «Про оборону України»[18]. Тим більше, що стаття 1 цього Закону відповідно до міжнародного права фіксує визначення поняття збройної агресії, під яке підпадають усі складники агресивних дій Росії проти України, а стаття 4 «Відсіч збройній агресії проти України» передбачає:

«У разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну Президент України приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію, введення воєнного стану в Україні або окремих їх місцевостях, застосування Збройних Сил України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, подає його Верховній Раді на схвалення чи затвердження, а також вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни».

Петро Порошенко, обраний Президентом України 25 травня 2014 р., не скористався всіма своїми повноваженнями і не забезпечив переведення збройного опору України російській агресії з режиму антитерористичної операції в режим відсічі збройної агресії Російської Федерації відповідно до пп.1, 17, 20 статті 106 Конституції України та ст. 4 Закону України «Про оборону України». Таке ставлення Президента України до виконання своїх конституційних обов'язків в умовах широкомасштабної агресії Росії не дозволяє використовувати весь потенціал держави та її інститутів для ефективного захисту країни.

Необхідно зрозуміти, що Росія веде проти України тотальну війну, війну на її знищення як національної спільноти, суб'єкта міжнародного права та геополітичної реальності. Україна може захистити себе лише тотальною мобілізацією всього суспільства і всіх ресурсів держави.

Непослідовність найвищого керівництва держави у питанні визначення правового режиму боротьби з російською агресією і використання в офіційних заявах і документах евфемізмів на кшталт «терористична діяльність бойовиків», «антитерористична операція», «зона АТО» тощо для означення таких реальних явищ, як «збройна агресія Росії проти України», «самооборона від збройної агресії Росії», «театр воєнних дій» є рівнозначною запереченню факту збройна агресія Росії проти України, підриває правову позицію української держави що відповідальності держави-агресора і дезорієнтує українське суспільство.

У зв'язку з викладеним нічого крім подиву не може викликати заява української делегації на засіданні Ради Безпеки ООН 29 серпня 2014 р., коли її глава повідомив, що «Україна резервує за собою право діяти відповідно до статті 51 Статуту ООН». Україна вже майже півроку практично здійснює своє суверенне право на самооборону, а її офіційний представник заявляє з високої трибуни, що у держави є лише намір чинити опір агресорові. Така позиція української влади лише заохочує агресора, який не припиняє війну на сході

[18] Відомості Верховної Ради України,1992, №9, ст. 106.

України, сконцентрував значні сили вздовж всього периметру українсько-російського державного кордону та лінії розмежування на кримському перешийку і готовий до розширення агресивних дій.

Застосування Україною інших санкційних заходів проти Російської Федерації як держави-агресора і ухвалення нормативних актів, покликаних забезпечити протидію російській агресії та ліквідацію її наслідків, також було спорадичним, розтягнутим у часі і належним чином не інституалізованим.

До згаданих актів можна, насамперед, віднести Постанови Кабінету Міністрів України №343 від 17 липня 2014 р. «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань відшкодування втрат, завданих тимчасовою окупацією частини території» і № 278 від 23 липня 2014 р. «Про утворення Комітету з питань застосування санкцій до осіб, що підтримують і фінансують тероризм в Україні», ухвалений 14 серпня 2014 р. Верховною Радою Закон України №4453а «Про санкції» та Розпорядження Кабінету Міністрів України №829-р. від 11 вересня 2014 р. «Про пропозиції щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів».

Аналіз змісту цих актів свідчить, що вони належним чином не узгоджені один з одним, фрагментарні й стосуються далеко не всіх аспектів ситуації, породженої агресією Російської Федерації проти України.

З огляду на великий і складний у правовому плані комплекс проблем, які виникли внаслідок російської збройної агресії, захист національних інтересів України має здійснюватись на солідніші інституційній снові і системніше. Ефективним інструментом для комплексного вирішення згаданих проблем має стати запровадження інституту Урядового Уповноваженого з питань протидії та ліквідації наслідків російської агресії проти України з віднесенням до його компетенції таких основних питань:

- координація роботи центральних органів виконавчої влади України зі збору, аналізу та узагальнення юридичних доказів вчинення акту агресії проти України;
- удосконалення та розширення нормативної бази реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації як держави-агресора шляхом внесення змін і доповнень до ухвалених постанов Кабміну України та законів України, а також розроблення нових рамкових законів «Про відшкодування шкоди, заподіяної Україні агресією Російської Федерації» та «Про кримінальне покарання фізичних осіб за злочин агресії, злочини проти людяності та воєнні злочини, скоєнні під час агресії РФ проти України»;
- координація роботи центральних органів державної влади України щодо визначення обсягу матеріальної та нематеріальної шкоди, заподіяної Україні агресією Російської Федерації;
- підготування консолідованої претензії України як держави, що постраждала від агресії, до Російської Федерації як держави-агресора;

- підготування пропозицій щодо заходів для реалізації міжнародно-правової відповідальності Росії, як держави-агресора, на міжнародному рівні;
- здійснення координації та методичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади з відшкодування збитків, заподіяних Україні, її суб'єктам господарювання та громадянам внаслідок вчинення акту агресії, зокрема за допомогою звернення до сусідів України, Європейського суду з прав людини, міжнародних судових органів, судових органів іноземних держав;
- розроблення пропозицій щодо санкцій проти Російської Федерації, як держави-агресора, в рамках відповідних міжнародних організацій та координація заходів, спрямованих на практичну реалізацію таких пропозицій;
- взаємодія з правоохоронними органами з метою та в рамках порушення кримінальних проваджень проти фізичних та юридичних осіб у зв'язку із вчиненням злочину агресії та заподіяною внаслідок цього шкодою;
- координація заходів з метою притягнення судовими органами іноземних держав та міжнародними судовими органами до індивідуальної кримінальної відповідальності осіб, винних у плануванні та вчиненні злочину агресії та пов'язаних із цим злочинах;
- підготування пропозицій щодо заходів з метою відновлення суверенітету України над її тимчасово окупованими територіями;
- підготування пропозицій щодо заходів у відповідь на недружні дії РФ у сфері економічних відносин та у двосторонніх торговельних відносинах, інші недружні дії РФ, що не пов'язані або пов'язані опосередковано з агресією проти України, як у сфері двосторонніх відносин, так і в рамках відповідних міжнародних економічних організацій, та координація заходів, спрямованих на практичну реалізацію таких пропозицій;
- забезпечення міжвідомчої координації та взаємодії з міжнародними організаціями з метою протидії антиукраїнській пропаганді РФ та формування позитивного образу України у міжнародному інформаційному просторі.

Пропонований підхід до організації протидії російській агресії та ліквідації її наслідків відповідає визнаним у міжнародному праві та міжнародній практиці моделям реалізації міжнародно-правової відповідальності держав-правопорушників і сприятиме підвищенню ефективності захисту національних інтересів України.

3.7.2. Міжнародно-правова відповідальність Росії за терористичну війну проти України на Сході

Росія і Україна, внаслідок агресії Росії проти України та окупації частини її території (Криму), перебувають у стані війни. Нагадаймо, що стан війни є протилежністю стану миру, а про саму війну в доктрині міжнародного права говориться у технічному та матеріальному сенсі. Війна у технічному сенсі є протилежністю миру, коли бойові дії хоча й не ведуться, але стан війни в юридичному сенсі є. У технічному, формально-юридичному розумінні, ми можемо говорити про стан війни між Росією та Україною тому, що Росія окупувала частину територію України. У матеріальному сенсі війна означає бойові дії, незалежно від того, чи була війна об'явлена офіційно. Можна стверджувати, що Україна перебуває в стані війни з Росією і в матеріальному розумінні, оскільки Росія вербує, фінансує, тренує, озброює, засилає найманців-терористів на територію України, а також фактично керує бойовиками (терористами), які перебувають на території України, на її Сході.

Якщо з боку Росії війна проти України є агресивною, терористичною війною, то з боку України ця війна є національно-визвольною, бо Україна намагається захистити свою територіальну цілісність, незалежність та суверенітет, а також звільнити окуповану Росією частину своєї території — Крим.

Після окупації та анексії Криму Росія на цьому не зупинилася, а розгорнула широкомасштабну терористичну війну проти України на Сході України, насамперед в Луганський та Донецький областях. Разом із тим, путінський режим намагався представити цю війну як суто внутрішній конфлікт на території України, як громадянську війну між київським урядом та місцевим ополченням Донецької та Луганської областей. Однак насправді, як зауважили також зарубіжні спостерігачі, російська влада надає суттєву підтримку сепаратистським силам на Сході України.

У чому полягає ця підтримка?

По-перше, Росія засилає на територію України під виглядом «добровольців» банди терористів, серед яких багато громадян Росії.

По-друге, Росія на своїй території формує, організовує та тренує бойовиків, які потім за підтримки російських прикордонників перетинають кордон і здійснюють на території України терористичні операції.

По-третє, Росія надає бандам терористів на території України військово-технічну та фінансову допомогу. Вона також озброює бойовиків.

По-четверте, Росія викрадає з території України українських військовослужбовців, які потім опиняються в російських в'язницях.

Мережко Олександр Олександрович — завідувач кафедри права Київського національного лінгвістичного університету, д.ю.н., професор.

Останнім часом стають відомі дедалі більше фактів, які переконливо свідчать про те, що Росія здійснює вищезгадані дії проти України. Саме тому перед нами постає питання щодо юридичної кваліфікації дій Росії і визначення її відповідальності з погляду міжнародного права.

Насамперед дії Росії на Сході України треба кваліфікувати як акт агресії, а також як збройний напад на Україну, що дає Україні право на індивідуальну самооборону згідно статті 51 Статуту ООН.

Згідно статті 3 (g) Визначення агресії Генеральної Асамблеї ООН від 14 грудня 1974 року, актом агресії вважається засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, нерегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти іншої держави, що носять такий серйозний характер, що це дорівнює іншим, передбаченим у цьому Визначенні агресії, актам агресії, або «її значна участь у них».

Тут ідеться про так звану «непряму агресію» (indirect aggression), яка розуміє таку ситуацію, коли одна держава веде неоголошену війну проти іншої не з допомогою регулярних військ, а з допомогою найманців, терористів, диверсантів тощо. Саме так веде війну проти України Росія.

Як зазначив з приводу поняття непрямої агресії Міжнародний Суд ООН у справі «Нікарагуа проти США» (1986): «Суд не бачить жодних підставзаперечувати, що у звичаєвому праві заборону збройних нападів можна застосовувати до засилання певною державою збройних банд на територію іншої держави, якщо така операція, через її масштаби та наслідки, могла б кваліфікуватися як збройний напад, а не лише як прикордонний інцидент, якби він був здійснений регулярними збройними силами»[1].

Підтримуючи сепаратистів та бойовиків (терористів) на Сході України, Росія застосовує непряму (опосередковану) збройну силу (indirect use of force), що є порушенням принципу незастосування сили в міжнародних відносинах (ст. 2 (4) Статуту ООН).

Зазначимо, що підтримка терористичної діяльності на території іншої держави в науці міжнародного права розглядається як застосування непрямої збройної сили. Так, наприклад, Ганс Кельзен у своїй класичній праці «Принципи міжнародного права» серед прикладів непрямої сили, яка також заборонена Статутом ООН, називав «здійснення чи заохочення державою терористичної діяльності в іншій державі або допущення державою організованої діяльності, яка має на меті акти тероризму в іншій державі»[2].

---

[1] ICJ Reports (1986). («The Court sees no reason to deny that, in customary law, the prohibition of armed attacks may apply to the sending by the State of armed bands to the territory of another State, if such an operation, because of its scale and effects, would have been classified as an armed attack rather than as a mere frontier incident had it been carried out by regular armed forces»)– P. 103. — Para. 195.

[2] Kelsen H. Principles of International Law. — New York, 1966. — P. 62–63.

Сьогодні є всі підстави вважати, що Росія не тільки допускає на своїй території організовану діяльність, що закінчується актами терору на території України, але й також здійснює та заохочує терористичну діяльність проти України.

Слід також додати, що Кельзен, коментуючи положення Статуту ООН, був переконаний у тому, що збройний напад становить також той «факт, що одна держава втрутилася у громадянську війну, яка відбувається на території іншої держави, шляхом озброєння або іншим чином допомагаючи революційній групі в її боротьбі проти законного уряду» («the fact that a state has interfered in the civil war taking place within another state by arming or otherwise assisting the revolutionary group in its fight against the legitimate government»)[3]. Інакше кажучи, навіть одного такого факту, як постачання зброї бойовикам на Сході України, достатньо для того, щоб юридично кваліфікувати дії Росії як збройний напад на Україну.

Аналогічної думки щодо непрямої агресії дотримується відомий польський юрист-міжнародник Кшиштоф Скубішевський (Krzysztof Skubiszewski), який стверджує, що, «як виглядає, немає сумніву в тому, що збройний напад мав місце, коли збройні сили держави, її регулярні чи нерегулярні сили або озброєні банди, що складаються з приватних осіб, які контролюються і фактично спрямовуютьсянею, застосовують насилля в іншій державі або проти…неї»[4].

Своїми діями проти України, спрямованими на підтримку банд терористів на Сході України, Росія порушує також принцип невтручання, який є не тільки одним з основних принципів загального міжнародного права, але й також принципом міжнародного гуманітарного права.

Насамперед зазначимо, що Україна згідно міжнародному праву має повне право захищати свою територіальну цілісність, політичну незалежність та суверенітет. Так, у статті 3 (1) Протоколу II до Женевських конвенцій від 1949 року, який торкається збройних конфліктів між урядовими та антиурядовими силами на території однієї держави (ст. 1 Протоколу), який було прийнято на дипломатичній конференції в Женеві 8 червня 1977 року, зазначено: «Ніщо в цьому Протоколі не повинно тлумачитися як таке, що торкається суверенітету держави або обов'язку уряду усіма законними засобами підтримувати чи відновлювати правопорядок в державі або захищати національну єдність і територіальну цілісність держави».

У другому параграфі цієї статті йдеться про таке: «Ніщо в цьому Протоколі не повинно тлумачитися як виправдання прямого чи непрямого втручання з будь-якої причини у збройний конфлікт або у внутрішні чи зовнішні справи Високої Договірної Сторони, на території якої відбувається цей конфлікт».

---

[3] Kelsen H. The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems. — London, 1950. — P. 798.

[4] Skuboszewski K. Use of Force by States. Collective Security. Laws of War and Neutrality // Sorensen M. (red.). Manual of Public International Law. — London, 1968. — P. 777.

Отож навіть якби бойові дії на Сході України розглядалися як суто внутрішній конфлікт, то й тоді Росія повинна була б не втручатися в цей конфлікт. Однак факти свідчать про те, що Росія не тільки активно втручається у внутрішні справи України, але й фактично веде війну проти України з допомогою найманців-бойовиків.

Дії Росії проти України можна також охарактеризувати як державний тероризм згідно з Женевською декларацією про тероризм 1987 року (Geneva Declaration on Terrorism)[5].

Згідно з цією. Декларацією до проявів державного тероризму з боку Росії можна віднести такі дії.

По-перше, військові маневри та навчання, які Росія часто проводила біля кордону з Україною, створюючи при цьому враження, що російські війська у будь-який момент можуть вчинити широкомасштабну збройну агресію на територію України. По-друге, створення та підтримка сил найманців з метою підриву суверенітету України. По-третє, таємні операції російської розвідки та інших російських спецслужб, спрямовані на дестабілізацію ситуації в Україні.

По-четверте, широкомасштабна пропагандистська війна російських засобів масової інформації проти України.

Отже, Росія, по суті, веде проти Україну агресивну терористичну війну.

Говорячи про міжнародно-правову відповідальність Росії за дії банд терористів, які ведуть бойові дії проти України на Сході України, слід наголосити на тому, що за дії цих банд несе відповідальність саме Росія, оскільки вона озброює ці банди, висилає їх на територію України та фактично контролює їх. Так, згідно проекту Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння (прийняті Генеральною асамблеєю ООН 2001 року), «поведінка особи або групи осіб розглядається як діяння держави за міжнародним правом, якщо ця особа або група осіб фактично діє за вказівкою або під керівництвом чи контролем цієї держави при здійсненні такої поведінки» (ст. 8).

Коментуючи це положення статті 8 Статей про відповідальність держав, професор І.І. Лукашук зазначає: «В статті використане формулювання «особа або група осіб». Вона охоплює і такі групи осіб, які не становлять сталу організацію, що володіє самостійним юридичним статусом. Головне, щоб фактично діяли спільно. Терміни «вказівки», «керівництво» і «контроль» є альтернативними. Для покладання відповідальності достатньо встановити наявність будь-якого з них, але при цьому вони повинні торкатися саме тієї поведінки, яка є міжнародно-протиправною, кожен такий випадок має розглядатися з урахуванням конкретних обставин»[6].

---

[5] UN General Assembly Doc. A/42/307, 29 May 1987.

[6] Лукашук И.И. Право международной ответственности. — М.: Волтерс Клувер, 2004. — С. 132–133.

Виходячи з конкретних обставин, які вказують на те, що поведінку банд терористів на Сході України контролює Росія, можна з повною підставою констатувати, що за їхню міжнародно-протиправну поведінку, тобто за їхні численні злочини, несе відповідальність Росія.

Важливо й те, що ці банди терористів за міжнародним правом слід розглядати як фактично органи Росії. Як слушно зазначає ізраїльський вчений Йорам Дінстайн (Yoram Dinstein), «коли терористи підтримуються Аркадією проти Утопії, тоді їх можна вважати органами de facto Аркадії».[7].

Можна також додати, що дії Росії, її підтримка терористів на Сході України, нагадують певною мірою відому справу розглянуту Міжнародним Судом ООН «Нікарагуа проти США» (1986), в якій Міжнародний Суд дійшов висновку, що США несуть відповідальність «за планування, керівництво і підтримку» нікарагуанських бойовиків («контрас»).

Таким чином, незважаючи на невдалі спроби Росії представити дії банд терористів на Сході України як суто громадянську війну, до якої Росія нібито непричетна, усі обставини і факти дають нам підстави стверджувати, що саме Росія контролює ці банди, а відтак повинна нести у повному обсязі міжнародно-правову відповідальність за їхні злочини проти українського народу.

[7] Dinstein Y. War, Aggression and Self-Defence (Third edition). — Cambridge: Cambridge University Press, 2003. — P. 182.

3.7.3. Обґрунтування підстав міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації за агресію

Безпрецедентні події, які сталися у взаємовідносинах між Україною та Російською Федерацією в період між лютим та травнем 2014 року, трагічні наслідки яких мають свій прямий прояв і на сьогодні, потребують проведення аналізу, а також кваліфікації теперішньої міжнародно-правової ситуації в контексті сучасної системи норм права міжнародної безпеки.

Окремої уваги потребує оцінення поведінки Російської Федерації щодо територіальної цілісності та суверенітету України у світлі норм міжнародного права, а також дослідження підстав її міжнародно-правової відповідальності за вчинення таких дій. Для досягнення поставлених цілей проаналізуємо основні норми права в галузі міжнародної безпеки та порядок їх застосування до міжнародно-правової ситуації, що склалась між Україною та Російської Федерацією.

Вони пройшли довгий історичний процес розвитку і нині містять заборону застосування державами збройної сили у міжнародних відносинах. Основна норма, на якій сьогодні тримається все розуміння сучасної системи *jus ad bellum* як *jus contra bellum*, — пункт 4 статті 2 Статуту ООН, у якому проголошено, що «всі держави — члени ООН утримуються у своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти *територіальної недоторканності* та політичної незалежності будь-якої держави, так і будь-яким іншим способом, несумісним з цілями ООН».[1]

Забороняючи застосування збройної сили, Статут ООН не просто охоплює розв'язання війни, він проголошує протиправним застосування сили, яке за характером втілення ще не дійшло до рівня воєнного протистояння, тобто погрозу силою. Це положення роз'яснив і підтвердив Міжнародний суд ООН 1996 року у Консультативному висновку щодо правомірності погрози або застосування ядерної зброї, у якому постановив: «Поняття «сила» та «погроза силою», які використані у пункті 4 статті 2 Статуту ООН, розглядаються як єдине ціле, тобто якщо застосування сили у конкретному випадку неправомірне, незалежно від причин, які призводять до його неправомірності, то погроза такою силою рівною мірою протиправна».[2]

---

[1] Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 [Електронний ресурс] / Організація Об'єднаних Націй — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010.

[2] Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons / International Court of Justice: International Court of Justice Reports. — 1996. — Rep. 226, 246.

Васюренко Аліна Олегівна — аспірантка кафедри міжнародного публічного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Згідно з нормами права міжнародних договорів, міжнародно-правова заборона застосування сили, сформульована у пункті 4 статті 2 Статуту ООН, повинна трактуватись у світлі об'єкта та цілей самого Статуту ООН.[3] Згідно з пунктом 1 статті 1 Статуту діяльність ООН направлена на те, щоб підтримувати міжнародний мир і безпеку і з цією метою вживати ефективних колективних заходів для запобігання та усунення загрози миру та актів агресії або інших порушень миру і проводити мирними засобами, у згоді з принципами справедливості та міжнародного права, залагодження та розв'язання міжнародних суперечок або ситуацій, які можуть привести до порушення миру. У першому параграфі Преамбули Статуту ООН роз'яснюється суть проведення ООН своєї діяльності, метою якої проголошено «захист наступних поколінь від лих війни», тоді як пункт 3 статті 2 встановлює, що всі члени ООН розв'язують міжнародні спори таким чином, щоб не ставити під загрозу міжнародний мир, безпеку та справедливість.

Аналіз вищезазначених положень дозволяє зробити висновок, що правильне контекстуальне тлумачення пункту 4 статті 2 Статуту ООН таке: будь-яке застосування сили або погроза такою силою членом ООН у своїх міжнародних відносинах протиправні та заборонені у будь-якій ситуації, за винятком випадків, коли це прямо не дозволено положеннями Статуту.[4] Такий підхід до тлумачення підтвердив Міжнародний суд ООН у рішенні по справі «Нікарагуа проти США», у якому суд зазначив, що «положення пункту 4 статті 2 Статуту ООН закріплюють принцип заборони застосування сили у міжнародних відносинах».[5]

Статутом ООН передбачені два винятки із заборони застосування збройної сили. Перший виняток міститься у статті 51 Статуту ООН, якою проголошено, що його положення «жодною мірою не зачіпають невіднятного права на індивідуальну або колективну самооборону, якщо станеться збройний напад на члена Організації, доти, поки Рада Безпеки не вживе заходів, необхідних для підтримки міжнародного миру і безпеки». Другий виняток із заборони застосування збройної сили є реалізація права на колективну безпеку, що розкривається у статті 39 Статуту ООН шляхом покладення на Раду Безпеки ООН обов'язку визначення існування будь-якої загрози мирові та акту агресії та необхідності надання рекомендації щодо заходів, яких необхідно вжити для дотримання або поновлення міжнародного миру та безпеки. І серед таких заходів, окрім переривання економічних відносин, проведення дипломатичних переговорів, Рада Безпеки ООН може також санкціонувати використання

---

[3] Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/995_118.

[4] Mrazek J. Prohibition of the Use and Threat of Force: Self-Defence and Self-Help in International Law / Robert J. Mrazek — CanadianYearbook of International Law. — 1989. — P. 81–83.

[5] Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Merits) / International Court of Justice: International Court of Justice Reports. — 1986. — Rep. 14, 100.

сили. Принципова відмінність між реалізацією права на колективну безпеку та права на самооборону полягає в тому, що право на самооборону використовують держави згідно зі своїм самостійним рішенням у разі наявності збройного нападу, тоді як система колективної безпеки побудована на основі дискреційних повноважень Ради Безпеки ООН.[6]

Вищезазначені положення Статуту ООН деталізують ситуації, коли держави мають право на застосування сили правомірно, проте з їх формулювань видно, що ухвалення рішення про наявність ситуації для правомірного застосування сили не залишається в абсолютно самостійному віданні держав навіть у разі реалізації права на самооборону. Так, згідно зі статтею 39 на Раду Безпеки ООН покладені дискреційні повноваження визначати існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру або акту агресії та необхідні заходи для підтримання або відновлення міжнародного миру і безпеки, ба більше, в процесі ухвалення таких рішень Рада Безпеки ООН уповноважена вимагати від держав виконання тимчасових заходів, направлених на підтримання міжнародного миру до того моменту, поки вона не ухвалить остаточне рішення щодо необхідних заходів для держав.

Рішення щодо визнання держави як агресора повністю віддано на розсуд Ради Безпеки ООН у кожній конкретній ситуації, і це одна з ключових відмінностей Статуту ООН від попередніх міжнародних актів, направлених на обмеження правомірності застосування сили в міжнародних відносинах.[7] Попри абсолютну дискреційність повноважень Ради Безпеки ООН в цій сфері міждержавних відносин, вона, втім, повинна діяти та ухвалювати рішення на основі сучасних норм міжнародного договірного та звичаєвого права.

Попри доволі детальне регулювання питання застосування збройної сили у Статуті ООН, його положення, однак, не містять визначення поняття «агресія» чи «агресивна війна» або ж порядку кваліфікації її існування. Визначення агресії натомість міститься в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 року. Згідно зі статтею 1 Резолюції 3314 (XXIX), агресія — це застосування збройної сили державою проти суверенітету, *територіальної недоторканності* або політичної незалежності іншої держави, або будь-яким іншим чином, несумісним зі Статутом ООН. Стаття 3 Резолюції 3314 (XXIX) містить перелік дій, що незалежно від оголошеної війни, повинні бути кваліфіковані як акти агресії, до яких, зокрема, віднесено: «*застосування збройних сил однією державою, що перебуває в межах території іншої держави згідно з угодою з нею, що суперечить умовам, викладеним у цій угоді, чи будь-яке збільшення кількості збройних сил на її території після закінчення строку дії цієї угоди*». Визначаючи конкретний перелік дій, які треба

[6] Caron D. D. The legitimacy of the collective authority of the Security Council / David D. Caron — American Journal of International Law. — 1993. — P. 552–588.

[7] Blokker N., Schrijver N. The security council and the use of force: theory and reality — a need for change? / Niels M. Blokker, Nico Schrijver — Martinus Nijhoff Publishers. — Boston — P. 1–29.

кваліфікувати як акт агресії, в статті 4 Резолюції 3314 (XXIX) зазначено, що вищенаведений перелік актів не вичерпний, і Рада Безпеки ООН може визначити, що інші акти являють собою агресію згідно з положеннями Статуту ООН.[8] Відповідно до правової природи резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, Резолюція 3314 (XXIX) не має юридично обов'язкової сили для держав, та, як зазначав Б. Ференц, не мала видимого впливу на фактичну практику Ради Безпеки ООН із визнання існування акту агресії з боку конкретної держави,[9] що, своєю чергою, на переконання В. М. Рейсмана, частково пояснюється складними зовнішньополітичними подіями.[10]

Окрім того, що питання кваліфікації існування порушення заборони застосування збройної сили та визнання існування акту агресії перебуває у сфері дискреційних повноважень Ради Безпеки ООН, окремої уваги заслуговує той факт, що положення пункту 4 статті 2 Статуту ООН — норма *jus cogens*, міжнародно-правові наслідки від порушення якої полягають у появі зобов'язань *erga omnes*, створюючи права з поновлення порушеного зобов'язання для всієї міжнародної спільноти.[11]

Важлива особливість порушення імперативних норм полягає в тому, що міжнародне право передбачає окремий вид відповідальності за серйозне порушення державою імперативної норми міжнародного права, яким в аналізованому випадку буде вважатись акт агресії всупереч положенням пункту 4 статті 2 Статуту ООН,[12] що полягатиме в зобов'язанні всіх держав співпрацювати з метою припинити правомірними засобами будь-яке таке порушення та невизнанні жодною державою становища, яке склалося в результаті такого порушення і зобов'язанні утриматись від допомоги чи сприяння у збереженні такого становища.[13]

Враховуючи вищевикладене, дії Російської Федерації щодо України та, зокрема, її територіальної недоторканності, повинні бути кваліфіковані згідно з чинною системою норм права міжнародної безпеки.

У період з лютого по березень 2014 року на території Автономної Республіки Крим відбувалася низка подій, які призвели до анексії Російською Федераці-

---

[8] Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml.

[9] Bassiouni M. C., FerenczB. B. The crime against peace. / M. Cherif Bassiouni, Benjamin B. Ferencz — International criminal law. — 2nd ed. — Transnational Publishers. — Vol. I — 1999 — pp. 313–347.

[10] Reisman W. M. International law after the Cold War / W. Michael Reisman — American Journal of International Law –1990 — pp. 859–866.

[11] Лукашук И. В. Право международной ответственности / Лукашук Игорь Иванович — Wolters Kluwer — Москва — 2004 — с. 252.

[12] Лукашук И. В. Международное право: Общая часть — Издание 3 — Wolters Kluwer — Москва — с. 287.

[13] Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 56/83 от 12 декабря 2001 года — статья 40 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://docs.cntd.ru/document/901941379.

єю частини території України. Так, у результаті силової зміни місцевої влади на території Автономної Республіки Крим, у березні 2014 року представники політичної партії «Русское единство» зробили звернення, оформлене рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, до президента Російської Федерації з проханням «про надання сприяння у забезпеченні миру і спокою на території АРК».[14] 1 березня рішенням Ради Федерації Федеральних зборів Російської Федерації затверджено рішення з використання збройних сил Російської Федерації на території України з причини наявної «загрози життю громадян Російської Федерації, її співвітчизників, а також особового складу збройних сил Російської Федерації».[15]

З 11 по 17 березня самопроголошена місцева влада Автономної Республіки Крим вчинила дії, які прямо порушували законодавство України. Зокрема, ухвалено Декларацію про незалежність, а також оголошено про проведення «референдуму» в Автономній Республіці Крим щодо приєднання до Російської Федерації чи залишення у складі України.

Самопроголошена влада Автономної Республіки Крим проігнорувала офіційну міжнародну позицію України, згідно з якою проведення такого «референдуму» суперечило законодавству України та, зокрема, Конституції України, положеннями якої проведення місцевих референдумів не передбачено взагалі. Наявність офіційних рішень державних органів України, а саме Центральної виборчої комісії, Генеральної прокуратури України, Окружного адміністративного суду м. Києва та Конституційного Суду України щодо неправомірності проведення «референдуму» *ipso facto* та браку правових наслідків такого заходу не зупинило самопроголошену місцеву владу.

Не тільки Україна, а й Рада Безпеки ООН наголошувала на неправомірності «референдуму». Так, Рада Безпеки ООН підготувала проект Резолюції S/2014/189, в якій пропонувалось підтвердити визнання міжнародною спільнотою суверенітету, незалежності, єдності та територіальної цілісності України. Окремо було наголошено, що проведення «референдуму» не було санкціоноване Україною та він жодним чином не може бути використаний для зміни правового статуту Автономної Республіки Крим.[16] На жаль, Російська Федерація скористалася правом вето, яким вона наділена як постійний член Ради Безпеки ООН. Така відкрита позиція Російської Федерації на міжнародному рівні ще раз підтверджувала офіційний характер підтримки нею безпосередніх по-

[14] «Премьер-министр Крыма попросил Путина о помощи» — ИТАР-ТАСС [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1013127.

[15] «Владимир Путин внёс обращение в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» — Официальный сайт Президента Росии — 1 марта 2014 года [Електронний ресурс] / Режим доступу: ttp://www.kremlin.ru/news/20353.

[16] Draft United Nations Security Council Resolution S/2014/189 dated 15 March 2014 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/.

рушень законодавства України діяльністю самопроголошеної влади Автономної Республіки Крим.

Запланований «референдум» був призначений на 25 травня 2014 року і невдовзі перенесений спочатку на 30 березня, а потім і на 16 березня, що свідчило про бажання самопроголошеної влади з офіційною підтримкою Російської Федерації якнайшвидше провести протизаконний захід не зважаючи на численні офіційні заклики України щодо неправомірності цих дій. 17 березня самопроголошена влада Автономної Республіки Крим проголосила незалежність Республіки Крим, а 18 березня спільно з президентом Російської Федерації підписала Договір про прийняття Республіки Крим до складу останньої. 21 березня Рада Федерації Російської Федерації ухвалила закон про ратифікацію договору від 18 березня та закон про утворення нових суб'єктів федерації — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя, закріпивши анексію цих регіонів Росією.

Аналіз чинних норм міжнародного права у сфері міжнародного миру та безпеки дозволяє зробити висновок, що дії Російської Федерації, вчинені у лютому — березні 2014 року, підпадають під визначення агресії згідно з Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX). Зокрема, Російська Федерація щонайменше застосувала збройні сили, що перебували на території України згідно з Угодою з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21 квітня 2010 року, всупереч умовам останньої. Зокрема, Російська Федерація порушила умови перебування Чорноморського флоту на території України, а також пряме зобов'язання за угодою щодо «поваги до суверенітету України, дотримання її законодавства, а також невтручання у її внутрішні справи».[17]

Необхідно підкреслити, що офіційна позиція Російської Федерації, згідно з якою використання збройних сил останньої на території України відбулося з метою захисту її громадян, не повинно впливати на відповідну міжнародно-правову кваліфікацію ситуації, яка склалась та, навіть більше, не може бути використана як «виняток» із міжнародно-правової заборони застосування сили або підстава для звільнення від міжнародно-правової відповідальності.

Концепція використання збройної сили з метою захисту громадян за кордоном полягає у розв'язанні державою збройного протистояння проти інших держав без відповідної санкції Ради Безпеки ООН з метою захисту та/або евакуації своїх громадян, які не можуть дістати легітимний захист або перебувають у небезпеці у відповідних державах. Варто відзначити, що натепер, за наявності суперечливих поглядів держав і юристів-міжнародників, нема міжнародного договірного та звичаєвого права, яке могло б затвердити правомір-

[17] Угода між Україною і Російською Федерацією про параметри поділу Чорноморського флоту, ратифікована Законом України N 547-XIV (547–14) від 24.03.99 р. та продовжена в дії Законом України Законом N 2153-VI (2153–17) від 27.04.2010 р.

ність і вимоги до застосування збройної сили з метою захисту громадян держави за кордонами останньої. Держави та юристи-міжнародники, які підтримують правомірність можливості застосування збройної сили проти держави з метою захисту своїх громадян, висувають три кумулятивних умови для існування права на застосування сили державою у такому разі, а саме: наявність неминучої небезпеки завдання фізичної шкоди громадянам держави; неспроможність або небажання держави, на території якої перебувають такі громадяни, надати їм необхідну ефективну допомогу; та застосування збройної сили державою не повинно виходити за межі захисту громадян від зазначеної небезпеки.[18]

Доцільно зазначити, що право держав на подібні інтервенції не було заборонене та, відповідно, могло вважатись правомірним до 1945 року в умовах відсутності міжнародно-правової заборони застосування збройної сили,[19] проте після ухвалення Статуту ООН та закріплення в договірному міжнародному праві такої заборони та з урахуванням інших положень Статуту ООН, виявляється, що правомірною застосування такої сили буде лише за умови згоди держави, на території якої перебувають громадяни в небезпеці.[20]

Отже, можна говорити про наявність ознак відповідності дій Російської Федерації визначенню агресії за міжнародним правом та, відповідно, серйозного порушення нею основної норми в системі права міжнародного миру та безпеки — положень пункту 4 статті 2 Статуту ООН. Та, однак, єдиний міжнародний орган, уповноважений кваліфікувати дії Російської Федерації щодо України як агресію, — Рада Безпеки ООН.

На жаль, з моменту виникнення відповідної міжнародної ситуації, за винятком спроб з ухвалення резолюції щодо «референдуму», а також відхилення декількох проектів резолюцій, запропонованих Російською Федерацією, Рада Безпеки ООН не висловила офіційної позиції щодо ситуації в Україні.

Певна бездіяльність з боку Ради Безпеки ООН вже неодноразово траплялася в історії міжнародної спільноти. На практиці нема жодного керівництва для Ради Безпеки ООН при виконанні своїх повноважень з підтримки міжнародного миру та безпеки, і це призвело до того, що, попри наявність протягом 1946–1986 років десятків міжнародних конфліктів та протистоянь, вона лише двічі ухвалила рішення щодо існування «порушення миру», а саме щодо ситуації в Кореї 1950 року та на Фолклендських островах у 1982 році.[21] За той

[18] Waldock CHM The regulation of the use of force by individual states in international law / (Claud) Humphrey Meredith Waldock — Receuil des Cours — 1952. — P. 51–517.

[19] Brownlie I. International law and the use of force by states. / Ian Brownlie -Clarendon Press. — Oxford. — 1968. — P. 289.

[20] Doswald-Beck L. The legal validity of military intervention by invitation of the government. / Louise Doswald-Beck — British Yearbook of International Law: Oxford Journals | Law — 1985. — P. 189–252.

[21] Young J., Kent J. International relations since 1945: a global history / John W. Young, John Kent — Oxford University Press. — Oxford. — 2004. — P. 146–152.

самий час Рада Безпеки ООН посилалася на «агресію» лише щодо ситуації з Ізраїлем та Південною Африкою, а також визначила лише сім випадків існування «загрози міжнародному мирові та безпеці».[22]

Існування подібної статистики може бути частково пояснено широким використанням вето постійними членами Ради Безпеки ООН під час підготовки та прийняття останньою рішень в період між 1945 та 1992 роками так само, як і Російською Федерацією в аналізованій ситуації. Так, у зазначений період СРСР використав право вето 114 разів, США — 69, Велика Британія — 30, Франція — 18, Китай — 3 рази.[23] Велика кількість випадків, за яких один із постійних членів Ради Безпеки ООН блокує ухвалення резолюції, що може нашкодити його політичним інтересам, негативно впливає на ефективність діяльності всієї системи міжнародної безпеки. Враховуючи, що Рада Безпеки ООН несе головну відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки, така ситуація з об'єктивним перешкоджанням виконанню її безпосередніх обов'язків робить необхідність реформування чинної системи міжнародної безпеки особливо актуальною.

Проте не можна констатувати повну бездіяльність системи ООН щодо порушення норм міжнародного права стосовно України. Так, 27 березня Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію A/RES/68/262 від 27 березня 2014 року. У ній підкреслено, що «референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі, не маючи законної сили, не може бути основою для будь-якої зміни статусу останніх», а також міститься звернення до всіх держав щодо невизнання правових наслідків такого референдуму та поваги до територіальної цілісності України. Резолюція також містила окреме звернення до держав відмовитись та утримуватись від дій, направлених на часткове або повне порушення національної єдності та територіальної цілісності України, зокрема будь-яких спроб змінити кордони України шляхом загрози застосування сили.

Ухвалення Резолюції 100 членами Генеральної Асамблеї ООН свідчило при позитивну тенденцію з визнання міжнародною спільнотою вчинення Російською Федерацією міжнародно-правового порушення найсерйознішого характеру. Однак окремої уваги заслуговує міжнародне-правове значення ухвалення такої резолюції, яка за своєю природою не має обов'язкового характеру.

Варто зазначити, що з моменту створення ООН та наділення Ради Безпеки ООН вищезазначеними дискреційними повноваженнями не раз поставало питання про необхідність роз'яснення процедури підтримки міжнародного миру в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН, а також можливої практичної

---

[22] Koskenniemi M M. The place of law in collective security. / Marttii Koskenniemi — Michigan Journal of International Law 17. –1996. — P. 458.

[23] Roberts A., Kingsbury B. United Nations, divided world: The UN's roles in international Relations / Adam Roberts, Benedict Kingsbury — 2nd edn. — Oxford University Press. — Oxford. — 1993. — P. 10.

ролі останньої в цьому процесі, практичним втіленням чого стало ухвалення Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 337(V) 1950 року, відомішої як Резолюція «Єднання заради миру», положеннями якої передбачалась активніша роль Генеральної Асамблеї ООН у процесі підтримки міжнародного миру та безпеки, особливо в період, коли Рада Безпеки не вживає необхідних дієвих заходів.

Як підкреслював Х. Андрассі, пункт 1 статті 24 Статуту ООН дійсно покладає на Раду Безпеки ООН «головну відповідальність» за дотримання міжнародного миру та безпеки, тоді як питання «додаткової» чи «допоміжної» відповідальності залишається відкритим. Прихильники резолюції стверджують, що саме така відповідальність могла б бути покладена на Генеральну Асамблею ООН.[24] Дійсно, згідно зі статтею 10 Статуту ООН, Генеральна Асамблея ООН уповноважена обговорювати будь-які питання, що належать до компетенції ООН, тобто і питання підтримки міжнародного миру та безпеки, які перебувають у рамках «головної відповідальності» Ради Безпеки ООН. Відповідно до пункту 2 статті 11 Генеральна Асамблея ООН має три варіанти дій при реалізації цього права, а саме провести тільки обговорення, видати рекомендації чи повідомити про необхідність вжиття певних заходів.

Своєю чергою, повноваження з проведення тільки обговорення будь-якого питання Генеральною Асамблеєю ніяк не обмежені, згідно з положеннями Статуту, тоді як у сфері повідомлення про необхідність застосування конкретних заходів, вона не наділена повноваженнями вживати їх самостійно, а може лише донести їх до відома Ради Безпеки ООН. З урахуванням цих положень Статуту ООН, зазначення в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 337(V) надання рекомендацій та доведення до відома Ради Безпеки ООН про існування загрози міжнародному мирові та безпеці відповідає приписам Статуту ООН та розділу повноважень Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки.[25] Хоча існують критичні аргументи щодо положень Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 337(V), практична реалізація ідеї доповнення діяльності Ради Безпеки ООН у сфері підтримання міжнародного миру та безпеки діями Генеральної Асамблеї могла б зробити позитивний внесок у статистику кваліфікації правомірності застосування збройної сили державами на виконання приписів і мети Статуту ООН. Однак на сьогодні резолюції Генеральної Асамблеї ООН залишаються у сфері так званого «м'якого права» та не мають обов'язкового характеру, відповідно не створюючи правових наслідків.

Отже, попри можливість констатації формальної відповідності дій Російської Федерації визначенню агресії, на сьогодні нема рішень Ради Безпеки ООН з цього приводу, що унеможливлює реалізацію міжнародної відпові-

---

[24] Brunn?e J. The Security Council and self-defence: which way to global security?». In: Blokker N., Schrijver N. The Security Council and the use of force: theory and reality — a need for change? / Jutta Brunn?e — Martinus Nijhoff Publishers — 2005. — P. 107–132.

[25] Kelsen H. The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems / Hans Kelsen — 7th printing. — The Lawbook Exchange Ltd. — New York. — 2008. — P. 204–205.

дальності Російської Федерації у формі застосування санкцій Радою Безпеки ООН. Адже саме Рада Безпеки ООН і тільки вона уповноважена констатувати факт наявності акту агресії та ухвалювати рішення про притягнення держави-агресора до міжнародно-правової відповідальності.

Водночас той факт, що положення пункту 4 статті 2 Статуту ООН, порушені Російською Федерацією, — імперативне міжнародне право, вся міжнародно-правова спільнота має право на поновлення порушеного міжнародно-правового зобов'язання та порядку, а також обов'язок з вжиття відповідних заходів з невизнання правових наслідків такого порушення та прискорення поновлення попереднього *status quo*.

Так, свідченням діяльності міжнародної спільноти в цьому напрямку служить ухвалення Бакинської декларації Парламентською асамблеєю Організації з безпеки та співробітництва Європи щодо «засудження окупації Криму та заклику до Російської Федерації щодо припинення втручання у внутрішні справи України»[26], а також заяви Міжнародної організації цивільної авіації щодо продовження визнання повітряного простору над Кримським півостровом за Україною.[27] У відповідь на агресію Російської Федерації проти України також ухвалено рішення Комітету міністрів Ради Європи про незаконний референдум в Автономній Республіці Крим та анексію Російською Федерацією та резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи.[28] Свідченням реалізації міжнародною спільнотою свого права на притягнення Російської Федерації до відповідальності за порушення норми *jus cogens* стало також введення Сполученими Штатами Америки, а також численними державами Європейського Союзу санкцій у формі замороження банківських рахунків і заборони в'їзду на територію України окремих громадян Російської Федерації та України, які були причетні до неправомірних дій, направлених на підривання суверенітету та територіальної цілісності України.

Отже, підсумовуючи, варто відзначити, що за умови можливого затягнутого процесу ухвалення Радою Безпеки ООН рішення щодо кваліфікації дій Російської Федерації щодо України як агресії та виконання своїх головних повноважень у сфері міжнародного миру та безпеки важливий аспект реалізації міжнародно-правової відповідальності Російської Федерації — участь міжнародної спільноти, а саме конкретні дії з боку держав, направлені на невизнання

---

[26] «OSCE parliamentarians approve Russia resolution amid debate on Ukraine» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.osce.org/pa/120666.

[27] « ICAO официально подтвердила принадлежность Украине воздушного пространства над Крымом» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zn.ua/UKRAINE/icao-oficialno-podtverdila-prinadlezhnost-ukraine-vozdushnogo-prostranstva-nad-krymom-148503_.html.

[28] «Комітет міністрів Ради Європи: незаконна анексія Російською Федерацією не може слугувати основою для будь-якого визначення статусу Криму та Севастополю» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://coe.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/21165-komitet-ministriv-radi-jevropi-nezakonna-aneksija-rosijsykoju-federacijeju-ne-mozhe-sluguvati-osnovoju-dlya-budy-jakogo-viznachennya-statusu-krimu-ta-sevastopolyu.

правових наслідків окупації Кримського півострова та на відновлення порушеного права України на територіальну цілісність та суверенну незалежність.

Список використаних джерел

1. «Владимир Путин внёс обращение в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» — Официальный сайт Президента Росии — 1 марта 2014 года [Електронний ресурс] / Режим доступу: ttp://www.kremlin.ru/news/20353.
2. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/995_118.
3. «Комітет міністрів Ради Європи: незаконна анексія Російською Федерацією не може слугувати основою для будь-якого визначення статусу Криму та Севастополя» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://coe.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/21165-komitet-ministriv-radi-jevropi-nezakonna-aneksija-rosijsykoju-federacijeju-ne-mozhe-sluguvati-osnovoju-dlya-budy-jakogo-viznachennya-statusu-krimu-ta-sevastopolyu.
4. Лукашук И. В. Международное право: Общая часть — Издание 3 — Wolters Kluwer — Москва — с. 287.
5. Лукашук И. В. Право международной ответственности / Лукашук Игорь Иванович — Wolters Kluwer — Москва — 2004а — с. 252.
6. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/aggression.shtml.
7. Статьи об ответственности государств за международно-противоправные деяния, принятые Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН. 56/83 от 12 декабря 2001 года — статья 40 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://docs.cntd.ru/document/901941379.
8. «Премьер-министр Крыма попросил Путина о помощи» — ИТАР-ТАСС [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/1013127.
9. Статут Організації Об'єднаних Націй від 26.06.1945 [Електронний ресурс] / Організація Об'єднаних Націй — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
10. «ICAO официально подтвердила принадлежность Украине воздушного пространства над Крымом» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://zn.ua/UKRAINE/icao-oficialno-podtverdila-prinadlezhnost-ukraine-vozdushnogo-prostranstva-nad-krymom-148503_.html.
11. Advisory Opinion on Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons / International Court of Justice: International Court of Justice Reports. — 1996. — Rep. 226, 246.

12. Bassiouni M. C., Ferencz B. B. The crime against peace. / M. Cherif Bassiouni, Benjamin B. Ferencz — International criminal law. — 2nd ed. — Transnational Publishers. — Vol. I — 1999. — P. 313–347.
13. Blokke N., Schrijver N. The security council and the use of force: theory and reality — a need for change? / Niels M. Blokker, Nico Schrijver — Martinus Nijhoff Publishers. — Boston — P. 1–29.
14. Brownlie I. International law and the use of force by states. / Ian Brownlie — Clarendon Press. — Oxford. — 1968. — P. 289.
15. Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Merits) / International Court of Justice: International Court of Justice Reports. — 1986. — Rep. 14, 100.
16. Caron D. D. The legitimacy of the collective authority of the Security Council / David D. Caron — American Journal of International Law. — 1993. — P. 552–588.
17. Doswald-Beck L. The legal validity of military intervention by invitation of the government. / Louise Doswald-Beck — British Yearbook of International Law: Oxford Journals | Law — 1985. — P. 189–252.
18. Draft United Nations Security Council Resolution S/2014/189 dated 15 March 2014 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.securitycouncilreport.org/un-documents/ukraine/.
19. Kelsen H. The law of the United Nations: a critical analysis of its fundamental problems / Hans Kelsen — 7th printing. — The Lawbook Exchange Ltd. — New York. — 2008. — P. 204–205.
20. Koskenniemi M. M. The place of law in collective security. / Marttii Koskenniemi — Michigan Journal of International Law 17. — 1996. — P. 458.
21. Mrazek J. Prohibition of the Use and Threat of Force: Self-Defence and Self-Help in International Law / Robert J. Mrazek — CanadianYearbook of International Law. — 1989. — P. 81–83.
22. «OSCE parliamentarians approve Russia resolution amid debate on Ukraine» [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.osce.org/pa/120666.
23. Reisman W. M. International law after the Cold War / W. Michael Reisman — American Journal of International Law. — 1990. –P. 859–866.
24. Roberts A., Kingsbury B. United Nations, divided world: The UN's roles in international Relations / Adam Roberts, Benedict Kingsbury — 2nd edn. — Oxford University Press. — Oxford. — 1993. — P. 10.
25. Waldock CHM The regulation of the use of force by individual states in international law / (Claud) Humphrey Meredith Waldock — Receuil des Cours — 1952. — P. 51–51.
26. Young J., Kent J. International relations since 1945: a global history / John W. Young, John Kent — Oxford University Press. — Oxford. — 2004. — P. 146–152.

3.7.4. Політичні підстави та міжнародно-правові проблеми постійного членства Російської Федерації в Раді Безпеки ООН

1 березня 2014 року Рада Федерації Федеральних Зборів Російської Федерації одностайно підтримала звернення Президента В. В. Путіна щодо введення «обмеженого військового контингенту» збройних сил Росії на територію України. В такий спосіб Російська Федерація офіційно заявила та підтвердила свої агресивні наміри проти України. Світ став свідком розгорнутої і нічим не спровокованої агресії постійного члена Ради Безпеки ООН проти держави-фундатора Організації Об'єднаних Націй. Внаслідок цієї агресії вперше після другої світової війни на європейському континенті одна з держав — Російська Федерація — анексувала частину міжнародно визнаної території Української держави — півострів Крим. Воєнні дії, що у подальшому несподівано розгорнулися в двох південно-східних областях України, засвідчили, що агресія Росії не обмежилась анексією, а продовжилась підготовкою та засиланням на територію України диверсійних груп; веденням активної психологічної війни, що дестабілізує мирне життя держави та підбурює населення цих областей до антиурядових виступів; незаконним постачанням зброї, зокрема важкої. При цьому Російська Федерація не робить жодних кроків з припинення своєї агресії проти України, не зважаючи на широке засудження її дій світовою спільнотою. Російська Федерація і далі зміцнює своє перебування на анексованій українській території в Криму попри визнання Генеральною Асамблеєю ООН міжнародної протиправності таких дій.

Надаючи правову оцінку рішенню Ради Федерації Росії про дозвіл на введення військ на територію України, Українська Асоціація міжнародного права у своєму зверненні від 2 березня 2014 року зазначила, що це рішення «було ухвалено на порушення Статуту ООН, Декларації про принципи міжнародного права 1970 року, Гельсінкського заключного акту НБСЄ 1975 року, Договору про дружбу та співробітництво між Російською Федерацією та Україною 1997 року, а також низки інших міжнародних договорів. Водночас демонстративна відмова Російської Федерації від попередніх консультацій з Україною та державами-гарантами її територіальної цілісності (Великою Британією, США, Францією та Китаєм) є показовим нехтуванням її міжнародно-правовими зобов'язаннями, закріпленими у Будапештському меморанду-

Буроменський Михайло Всеволодович — завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, д. ю. н., проф., чл.-кор. Національної академії правових наук України.

мі 1994 року». Асоціація розцінила дії Російської Федерації «як **акт агресії, що є міжнародним злочином**».[1]

Генеральна Асамблея ООН в резолюції від 27 березня 2014 року «Територіальна цілісність України» A/RES/68/262 підтвердила свою відданість суверенітету, політичній незалежності, єдності та територіальній цілісності України «*в її міжнародно визнаних кордонах*», і закликала всі держави відмовитись і утриматись від дій, спрямованих на часткове або повне порушення національної єдності і територіальної цілісності України та заявляє про невизнання законності референдуму в Автономній Республіці Крим і в Севастополі. Пункт 6 Резолюції «*закликає всі держави, міжнародні організації і спеціалізовані установи не визнавати будь-які зміни статусу Автономної Республіки Крим і міста Севастополя на підставі вищезгаданого референдуму і утриматись від будь-яких дій чи кроків, які можна було б розцінити як визнання будь-якого такого зміненого статусу.*»

Підтримуючи територіальну цілісність України, Генеральна Асамблея ООН фактично звернулась у цій резолюції не лише до світової спільноти в цілому, а й безпосередньо до Російської Федерації, згадуючи в преамбулі двосторонній Договір про дружбу, співробітництво та партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року.[2]

Генеральна Асамблея акцентувала увагу на змісті саме тих загальновизнаних норм міжнародного права, з нехтуванням яких пов'язане порушення територіальної цілісності України. ГА зокрема послалась «*на передбачені в статті 2 Статуту зобов'язання усіх держав утримуватись в їх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності або політичної незалежності будь-якої держави і вирішувати свої міжнародні спори мирними засобами*». І, що особливо важливо, підтвердила, що порушення цих норм є одночасно і порушенням Статуту ООН: «*посилаючись також на свою резолюцію 2625 (XXV) від 24 жовтня 1970 року, в якій вона ухвалила Декларацію про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, і знов підтверджуючи закріплені в ній принципи про те, що територія держави не повинна бути об'єктом надбання іншої держави внаслідок загрози силою або її застосування і що будь-яка спроба, спрямована на часткове або повне порушення національної єдності і територіальної цілісно-*

[1] Звернення Української асоціації міжнародного права до громадян України та Росії, братських народів сусідніх держав, з якими нас єднають родинні та історичні зв'язки, а також до усього міжнародного співтовариства. / — Режим доступу: Офіційний сайт Міністерства закордонних справі України. http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/18587-zvernennya-ukrajinsykoji-asociaciji-mizhnarodnogo-prava-do-gromadyan-ukrajini-ta-rosiji-bratsykih-narodiv-susidnih-derzhav-z-jakimi-nas-jednajuty-rodinni-ta-istorichni-zvjazki-a-takozh-do-usyogo-mizhnarodnogo-spivtovaristva

[2] Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Украиной и Российской Федерацией от 31 мая 1997 года.

ті держави або країни, або їх політичної незалежності, несумісна з цілями і принципами Статуту». Тим самим Генеральна Асамблея ООН засудила анексію Криму як частини міжнародно визнаної території України.

Парламентська Асамблея Організації з безпеки і співробітництва в Європі на своїй 23 сесії в Баку ухвалила 1 липня 2014 року резолюцію «Очевидне, грубе та невиправлене порушення Гельсінських принципів Російською Федерацією», в якій засуджує «грубе та невиправлене порушення Гельсінських принципів» із боку Росії щодо України, зокрема, «особливо кричуще порушення суверенітету і територіальної цілісності цієї країни». Парламентська Асамблея ОБСЄ вважає такі дії, зокрема воєнну агресію та різні форми примусу, спрямовані на утиск властивих суверенітету України прав на догоду власним інтересам Російської Федерації, неспровокованими і базованими на абсолютно безпідставних припущеннях і приводах». Резолюція містить заклик до держав-членів ОБСЄ «відмовлятися від визнання насильницької анексії Криму Російською Федерацією». У ній висловлено «жаль із приводу збройного втручання, здійснюваного контрольованими Російською Федерацією силами в Україні, а також порушення прав людини, які вони продовжують породжувати».

Парламентська Асамблея Ради Європи також ухвалила рішення з приводу кримського референдуму, який названий таким, що суперечить як кримській, так і українській Конституції. У резолюції результати голосування і приєднання півострова до Росії оголошено «такими, що не мають юридичної сили» і не визнаними Радою Європи. Дії Росії названі «агресією» проти України.

10 квітня 2014 Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила резолюцію, згідно з якою делегація Російської Федерації за прийняття Криму до складу Росії, була позбавлена права голосу в Асамблеї і виключена з усіх керівних органів до кінця року. Делегацію Російської Федерації також було позбавлено права до кінця року працювати в керівних органах Асамблеї — бюро, президентському і постійному комітетах, а також брати участь в місіях спостерігачів ПАРЄ.

Заяви, що засуджують дії Російської Федерації щодо України, зробив Генеральний секретар НАТО та лідери багатьох країн світу. Велика сімка відмовила Російській Федерації в участі в останньому саміті.

Цілком очевидно, що провідні міжнародні міжурядові організації, до яких входить Україна, передусім європейські, досить рішуче відреагували на розв'язаний Російською Федерацією збройний конфлікт проти України та російську анексію української території. У той же час, Рада Безпеки ООН, як єдиний міжнародний орган, що згідно зі Статутом ООН повинен запобігти загрозі миру або акту агресії, декілька разів розглядала ситуацію в Україні, але жодного разу не змогла здійснити свої повноваження, передбачені Статутом ООН саме на випадок агресії. Причиною бездіяльності Ради Безпеки стали дії держави-агресора. Російська Федерація скористалась своїм правом постійного члена Ради Безпеки ООН та запровадила «вето»» під час голосування за текст резолюції, що

засуджувала дії агресора. 15 березня 2014 в проекті резолюції Ради Безпеки ООН пропонувалось вважати нелегітимним оголошений на 16 березня в Криму референдум про статус Автономної Республіки Крим.[3] Документ підтримали 13 держав-членів Ради Безпеки ООН, Китай утримався.[4]

Цілком зрозуміло, що міжнародне право було та залишається інструментом мирного вирішення суперечок між державами. Будь-яке втручання однієї держави у внутрішні справи іншої, особливо втручання збройне, є неприпустимим і має бути засуджене міжнародним співтовариством. Отже виникає необхідність пояснень на міжнародно-правовому ґрунті неспроможності Ради Безпеки ООН виконувати свої статутні повноваження у випадку агресії Російської Федерації проти України та анексії частини міжнародно визнаної території української держави.

Набуття Російською Федерацією членства в ООН та в Раді Безпеки ООН

Прийнято вважати, що Російська Федерація посіла місце СРСР в ООН на підставі Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 року, яке містило, зокрема, слова: «*Держави Співдружності підтримують Росію в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки, і інших міжнародних організаціях*.»[5] Як офіційна, так і неофіційна інформація про подальшу хронологію подій досить обмежена. Можна говорити про таке. 24 грудня 1991 року Президент Російської Федерації направив Послання до Генерального Секретаря ООН, яким повідомив про продовження членства СРСР в ООН Російською Федерацією, а також про збереження нею відповідальності за усіма правами та обов'язками СРСР відповідно до Статуту ООН.[6] Про подальший розгляд цього питання в ООН відомо з короткого повідомлення російського МЗС: «Генеральний Секретар направив цього листа (послання Президента Російської Федерації) до усіх членів Організації. На підставі думки юридичного департаменту Секретаріату ООН він вважав, що це звернення носить характер повідомлення, констатує реальність і не потребує формального схвалення з боку ООН. Про згоду з таким підходом повідомили усі постійні члени Ради Безпеки, інші провідні країни, і з 24 грудня 1991 року Російська Федерація подовжила членство в ООН»,[7] зокрема й членство в Раді Безпеки. Росія, перебираючи на себе повноваження СРСР у Раді Безпеки ООН, одночасно заявила в ноті МЗС від 13 січня 1992 року про «*продовження здійснення*

---

[3] UN Doc. S/2014/189

[4] UN Doc. S/PV.7138

[5] Решение Совета глав государств Содружества Независимх Государств. 21 декабря 1991 года — Режим доступу: Интернет-портал СНГ http://www.e-cis.info/page.php?id=20668

[6] Дипломатический вестник. 1992., № 1. — С. 13.

[7] Дипломатический вестник. 1992., № 1. -С. 29

прав та виконання обов'язків, що витікають з міжнародних договорів, укладених СРСР».

Ця версія перебрання Російською Федерацією повноважень СРСР в ООН надзвичайно поширена, використовується майже дослівно і походить, як видно, з офіційного джерела з МЗС Російської Федерації. Але неважко помітити, що в цій версії досить багато «мутних» плям або звичайних прогалин, які згодом так і не отримали пояснень. Зокрема, юридичній громадськості невідомі зміст листа, яким Генеральний Секретар ООН робив запит в юридичний департамент Секретаріату ООН та зміст відповіді департаменту — ці документи не оприлюднені. Так само невідомо — чи були відповідні звернення Генерального Секретаря ООН з цього приводу до решти чотирнадцяти пострадянських держав, що *було б доцільним і логічним*. Адже десять пострадянських держав, які 28 грудня 1991 року підписали Рішення голів держав СНД, до Генерального секретаря ООН не звертались і про відмову від правонаступництва щодо СРСР не повідомляли. Грузія цього Рішення не підписувала. Литва, Латвія і Естонія, які були анексовані Радянським Союзом, хоча і не вважають себе правонаступниками СРСР, але також, напевно, мають думку щодо передачі місця постійного члена Раді Безпеки ООН Російській Федерації, як нащадку країни-агресора.

Офіційно й досі не надано будь-яких пояснень з боку ООН чи її відповідних головних органів про непотрібність формального схвалення з боку ООН передачі Російській Федерації повноважень СРСР. Незначна кількість дослідників, які намагались з'ясувати подробиці цієї справи, змушені констатувати, що «це питання в органах ООН (Генеральній Асамблеї, Раді Безпеки, Шостому комітеті) не розглядали»,[8] на відміну від подібних випадків з Індією і Федеративною Республікою Югославією. Ф.Кірджис, на якого посилається М.Шоу, навіть стверджує, що швидкість, із якою Росія посіла місце СРСР в ООН, свідчить навіть про бажання уникнути відкриття цього питання для загального обговорення у Раді Безпеки ООН.[9] Все це порушує визначені міжнародним правом процедури ООН — саме Генеральна Асамблея ООН та Рада Безпеки ООН відіграють за Статутом ООН вирішальну роль при розгляді питань про прийняття нових членів ООН, якою була на той час Російська Федерація. Навіть більше, «в загальнодоступних матеріалах ООН, зарубіжній та вітчизняній літературі не оприлюднені відомості про дослідження цього питання в рамках ООН».[10] При цьому щодо Федеративної Республіки Югославії (ФРЮ) лише на рік пізніше російського «випадку» відповідні процедури ООН щодо набуття

---

[8] Кремнев П.П.О новых понятиях и категориях правопреемства государств: теоретико-практические вопросы// Журнал международного права и международных отношений. 2010 — № 1. — Режим доступу: http://evolutio.info/content/view/1664/232/

[9] Show M.N. International Law. 5-th edition. — Cambridge University Press, 2005. — P. 1085.

[10] Там саме.

членства застосовувались у повній мірі. Врешті і Генеральна Асамблея[11], і Рада Безпеки відмовили ФРЮ у подовженні її членства в ООН як держави-наступниці СФРЮ. При цьому Рада Безпеки ООН недвозначно зазначила в резолюції від 30 травня 1992 року, що претензія Федеративної Республіки Югославії «*на автоматичне продовження членства колишньої Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії не загальноприйнятна*».[12]

Все свідчить, що Російська Федерація посіла місця в ООН і Раді Безпеки ООН *за відсутності ясного, очевидного і зрозумілого рішення головних органів ООН, що суперечить Статуту ООН, та за відсутності норми міжнародного права, що регулює ці відносини*.

Уважний та ретельний погляд свідчить, що жоден крок у цьому сумнівному ланцюзі подій не виглядає таким уже простим. Як, коли і чим насправді закінчилось існування СРСР? Чи можлива юридична «реінкарнація» держави, що юридично і фактично припинила своє існування? Чи вписується поняття «Російська Федерації як держава-континуатор» у сучасну міжнародно-правову концепцію правонаступництва? Чи були міжнародно-правові підстави перебрання Російською Федерацією повноважень СРСР в ООН і чи зберігаються вони зараз? Чим є Угода про створення Співдружності Незалежних Держав від 8 грудня 1991 року і чим є Заява Голів держав Співдружності Незалежних Держав від 21 грудня 1991 року та як вони пов'язані між собою?

Коли і чим насправді закінчилось існування СРСР?

Існування СРСР закінчилось його *цілковитим* розпадом. Цей факт загальновизнаний у правовій доктрині та підтверджений міжнародно-правовою практикою[13] і, здається, не потребує пояснень. Угодою про створення Співдружності

---

[11] UN Doc A /Res. 47/1 (1992)

[12] UN Doc A/Res. 757 (1992) 30 May 1992

[13] Констатація факту остаточного припинення існування СРСР як суб'єкту міжнародного права зафіксована і в багатьох інших міжнародних актах: Алма-Атинській декларації від 21 грудня 1991 р. («С образованием Содружества Независимых Государств Союз Советских Социалистических Республик прекращает свое существование») — Режим доступу: Интернент портал СНГ — Режим доступу: http://www.e-cis.info/page.php?id=20667; Угоді Глав держав Співдружності Незалежних Держав про власність колишнього Союзу РСР за кордоном від 30 грудня 1991 року («…враховуючі глибокі зміни, що привели до припинення існування Союзу Радянських Соціалістичних Республік як держави-суб'єкту міжнародного права і геополітичної реальності») — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_236; Протокольне решение о деятельности комиссии по правопреемству в отношении договоров, представляющих взаимный интерес, государственной собственности, государственных архивов, долгов и активов бывшего СССР от 15 мая 1992 г. («…прекращение существования Союза ССР») — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_216; Угода про розподіл всієї власності колишнього Союзу РСР за кордономот 6 липня 1992 г. («...визнаючі, що припинення існування Союзу РСР як держави-субъекту міжнародного права») — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_022; Соглашении о правопреемстве в отношении государственных архивов бывшего Союза ССР за рубежом от 6 июля 1992 г. («…призна-

Незалежних Держав від 8 грудня 1991 року проголошено: «Союз РСР як суб'єкт міжнародного права і геополітична реальність припиняє своє існування».[14]

Цей припис цілком відповідав намірам Сторін, що укладали Угоду про створення СНД і *не бажали збереження СРСР як держави у будь-якій формі*. Цей принципово важливий факт не втратив свого значення з плином часу. Це, врешті, відповідає правовій реальності, оскільки всі міжнародні договори, що зафіксували ліквідацію СРСР як суб'єкта міжнародного права, лишаються в цій частині чинними і незмінними. Не випадково ліквідація Радянського Союзу як федеративної держави відбувалась за тим самім сценарієм, за яким його створювали — шляхом скасування Союзного договору 1922 року[15], укладеного Російською Федерацією (РРФСР), Українською РСР, Білоруською РСР та Закавказькою Федерацією (ЗРФСР)[16]. Приєднання до Угоди про створення СНД решти пострадянських держав (крім Литви, Латвії і Естонії)[17] вже навіть на тому етапі юридично та логічно унеможливило продовження будь-якого існування жодної решти СРСР. Мабуть було б складно зараз знайти хоча б одного відповідального юриста, який зміг би заперечити факт цілковитого розпаду СРСР. Оцінюючи події тих років, П.Маланчук зазначає, що у держав, які уклали Біловезькі угоди, було, насправді два варіанти: або надати Росії ідентичність Радянського Союзу, або остаточно припинити існування СРСР. «Уряди Росії та інших країн Співдружності Незалежних Держав зійшлись на тому, що Радянській Союз як суб'єкт міжнародного права припинив своє існування, а Росія має зайняти його місце в Раді Безпеки»[18]. Останнє твердження ще потребуватиме пояснень, хоча й воно жодним чином не перетворює ідентичність Російської Федерації на ідентичність СРСР.

Правова чи політична основа концепції «Росія — держава продовжувач СРСР в Раді Безпеки ООН»?

Хоча розпад держав, так само як відокремлення їх частин, трапляються нечасто, вони добре відомі міжнародному праву. А отже, відомі й правові нор-

---

вая, что одним из последствий прекращения существования Союза ССР») — Режим доступу: http://www.e-cis.info/page.php?id=20610.

[14] Угода про створення Співдружності Незалежних Держав 8 грудня 1991 року. — Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/997_077?test=4/UMfPEGznhhxEZ.ZimR/s3NHI446s80msh8Ie6

[15] Не всі з цим погоджуються, вважаючи датою остаточної ліквідації СРСР не 8 грудня, а 21 грудня 1991 року. Це жодним чином не змінює сутності явища та юридичного змісту прийнятих в ці дні рішень.

[16] Закавказська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка — федерация Азербайджанської РСР, Вірменської РСР і Грузинської РСР, що існувала в 1922–1937 роках у складі СРСР.

[17] Литва, Латвія і Естонія правомірно вважали себе анексованими територіями і не визнавали свого включення до складу СРСР у 1940 році. Тому на етапі розпаду СРСР вони відновили свою незалежність.

[18] Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом./пер. з англійської. — Харків.: Консум, 2000. — С. 109.

ми та процедури, за допомогою яких вирішуються супутні правові проблеми, зокрема й стосовно міжнародного правонаступництва. Тому важко було б заперечувати загальний підхід, що з врахуванням усіх особливостей, передбачає покладенні в основу здійснення правонаступництва нових держав-суб'єктів СРСР «принципів міжнародного права і настанов Конвенцій про правонаступництво 1978 і 1983 рр., передусім зафіксований у них договірний принцип заінтересованих держав, який передбачає укладання між ними договорів та угод для вирішення або врегулювання цього питання»[19]. Пропонувати інше означало б, мабуть, пропонувати переписувати міжнародне право на догоду окремим країнам, що нищить самі основи міжнародного права.

Отже, чи можна застосувати понятійний апарат міжнародного правонаступництва до концепції «Росія — єдина держава-продовжувач СРСР в ООН»? Дж. Кроуфорд проводить дуже простий і зрозумілий поділ між державою-продовжувач і державою-правонаступником: у першому випадку продовжує існувати та сама держава, а в другому відбувається зміна однієї держави іншою[20]. Цілковитий розпад СРСР та юридичне закріплення цього факту беззаперечно означає, що жодна з 15 пострадянських держав-суб'єктів колишнього СРСР, і Російська Федерація зокрема, не може здійснювати правонаступництво за правилами статті 35 «Положення, коли держава продовжує існувати після відокремлення частини її території» Конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 року.

Чи могло відбуватись правонаступництво РФ щодо Статуту ООН за правилами статті 34 «Правонаступництво держав у випадках відокремлення частин держави» Конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 року? Конвенція містить на цей випадок положення «*1. Коли частина або частини території держави відокремлюються й утворюють одну або декілька держав, незалежно від того, чи продовжує існувати держава-попередниця: а) будь-який договір, що був чинним на момент правонаступництва держав щодо всієї території держави-попередниці, залишається чинним стосовно кожної утвореної в такий спосіб держави-спадкоємниці*», якщо відповідні держави не домовились про інше. Але, як уже було зазначено, у випадку СРСР припинення держави відбулось через укладення спеціального договору про припинення існування федеративної держави як суб'єкту, а не про відокремлення від нього. Держави, що уклали цю Угоду *могли* вийти зі складу СРСР, але вони пішли іншим шляхом і припинили його існування. Статтею 12 Угоди про створення СНД від 8 грудня 1991 року, якою і було припинено існування Радянського Союзу, Сторони підтвердили своє правонаступництво щодо СРСР *без будь-яких виняткі*в. Так само, з Рішення Голів держав

[19] Буткевич В.Г., Мицик В.В. Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії. За ред. В.Г. Буткевича. Київ.: Либідь, 2002. — С. 385.

[20] Crawford, J. The Creation of States in International Law. — Oxford: Oxford University Press, 1979. — P. 400

СНД від 21 грудня 1991 року жодним чином не випливає відмова пострадянських держав від правонаступництва щодо Статуту ООН. В Рішенні сказано *лише* про підтримку РФ державами Співдружності «*в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки, і інших міжнародних організаціях*». Росія на той час не була членом ООН. Таким чином і ця норма Конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 року не можна застосувати для пояснення концепції «Росія — єдина держава-продовжувач СРСР в ООН».

Отже, як можна зрозуміти, ситуація з перебиранням Російською Федерацією на себе повноважень СРСР в ООН не за правилами міжнародного правонаступництва, а за «правилами» держави-продовжувача відбувалась не за чинним міжнародним правом. Це важко не помітити. Тому багато юристів, серед них і російські, *не вбачають юридичних підстав* зайняття Російською Федерацією місця СРСР в Раді Безпеки ООН. Натомість вони говорять про різноманітні *політичні* резони.

Зокрема, професор І.І.Лукашук, який був у 1995–2002 роках членом Комісії міжнародного права, визнавав правонаступництво після СРСР усіх пострадянських держав і далі *без жодних правових аргументів* пояснював, що «СРСР був однією з опор політичної і правової системи, що існувала» і тому жоден з правонаступників, окрім Росії «не міг претендувати на членство в ООН в порядку правонаступництва, не говорячи вже про місце постійного члена Ради Безпеки»[21]. При цьому, посилаючись на Резолюцію РБ ООН від 30 травня 1992 року, якою було зазначено, що претензія Федеративної Республіки Югославії на автоматичне зайняття місця СФРЮ в ООН «не є загальновизнаною», І.І. Лукашук констатував, «все це ще раз підтверджує роль політичних факторів у вирішенні питань правонаступництва»[22]. Про скоріше політичні, аніж правові мотиви пише і А.М. Залінян[23].

Більше того, сама поява концепції «Росії як держави-продовжувача СРСР» є нічім іншим, як спробою знайти юридичну оболонку для подій, що не мають суто міжнародно-правового пояснення. Серед російських юристів досить поширені погляди про брак міжнародно-правової концепції держави-продовжувача, пропонованої для Росії на ґрунті чинного міжнародного права. Так, Алімкулов Р.С. говорить про існування окремо концепції правонаступництва держав і окремо — концепції континуїтету (продовження), пояснюючи необхідність останньої для Росії неврегульованістю у міжнародному праві долі ядерної зброї держави, що припинила існування[24]. Але це жодним чином

---

[21] Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М.; Издательство БЕК, 2001. — С. 344

[22] ЛукашукИ.И. Международное право. Общая часть. М.; Издательство БЕК, 2001. — С. 343

[23] Залинян А.М. Правопреемство государств: проблемы и пути решения. Дисер. канд. юрид. наук. /– Режим доступу: http://www.pseudology.org/Zalinyan/Glava_4_1.htm

[24] Алимкулов Р.С. Теория и практика правопреемства государств :На примере Республики Казахстан. Дисер. канд. юрид. наук М. 2004. /Научная библиотека диссертаций и авто-

не може бути юридично пов'язаним із «спадкуванням» місця постійного члена Ради Безпеки ООН. П.П. Кремнєв ще категоричніший: «Концепція «продовжувача» є новою в міжнародних відносинах і правовій науці, до цього невідомою; в даний історичний період щодо Росії вона виявилась політично доцільною і зручною в практичному сенсі, але доктринально вона поставила чимало питань»[25]. До речи, далеко не всі юристи вбачають «продовження» в переході прав СРСР до Росії і розцінюють це як наступництво[26]. Так само не всі навіть в Європі вважають визнаною концепцію «Росія-продовжувач СРСР». Серед інших П. Маланчук, який посилаючись на Т. Швейфурта зазначає, що «залишається спірним питання про те, чи утворює позиція ЄС в «Основоположних принципах стосовно нових держав у Східній Європі та Радянському Союзі» домислюване визнання претензії Російської Федерації на історичне наступництво Радянського Союзу»[27].

Внаслідок правової невизначеності сучасна російська концепція «спадкування» за СРСР будується одночасно і на міжнародно-правовій концепції правонаступництва, де Російська Федерація — одна з 15 пострадянських держав, і на концепції «держави-континуатора», за якою Російська Федерація виступає продовжувачем СРСР. У «Довідці Ради Федерації з проблем континуітету» від 10 січня 2007 року зазначено: «Абсолютно беззаперечним можна вважати той факт, що Російська Федерація щодо СРСР є державою-наступником, а СРСР щодо Російської Федерації — державою-попередницею, як це передбачено Віденськими конвенціями 1978 и 1983 років.» І далі: «можна стверджувати, що Російська Федерація виступає одночасно в якості держави-наступника і продовжувача СРСР»[28]. Чітко розрізнити ці два статуси не завжди вдається, а іноді і неможливо через наявність привнесеного політичного складника.

Загалом відстоювання Російською Федерацією концепції держави-континуатора СРСР значною мірою пов'язане саме з намаганням зберегти свій статус «великої держави», який пов'язаний з місцем постійного члена Ради Безпеки ООН. Ці зовнішньополітичні амбіції — основа для формування в Російській Федерації концепції її не лише політичної, а і *юридичної винятковості* проти інших пострадянських держав, таких самих, як і Росія. Саме на цьому наполягає В.А. Томсінов: «Російська Федерація не просто наступник СРСР. Росія майже всіма країнами визнана державою-продовжувачем СРСР ... Статус

рефератов./ — Режим доступу: disserCat http://www.dissercat.com/content/teoriya-i-praktika-pravopreemstva-gosudarstv-na-primere-respubliki-kazakhstan#ixzz379pC0mTS

[25] Кремнев П.П.О новых понятиях и категориях правопреемства государств: теоретико-практические вопросы// Журнал международного права и международных отношений. 2010 — № 1 — Режим доступу: http://evolutio.info/content/view/1664/232/

[26] Gardiner R.K. International Law. Harlow: Pearson-Longman, 2003. — P. 188.

[27] Маланчук П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом./пер.з англійської. — Харків.: Консум, 2000. — С. 237.

[28] Справка из СФ по проблеме контитуитета. — Режим доступу: http://www.savelev.ru/journal/case/attachment/?caseid=49&id=17п

держави-продовжувача СРСР очевидно вищій за статус звичайного правонаступника, який має Україна. Російська Федерація, як продовжувач СРСР в юридичному сенсі, має особливі права».[29]

Поза сумнівом, через юридичну нетотожність Російської Федерації у складі СРСР Радянському Союзу в цілому та за умови припинення його існування, Російська Федерація не може бути його юридичним продовжувачем. Це не можна назвати навіть юридичною фікцією, оскільки концепція на підставі політичної мотивації штучно застосовується до окремих правовідносин. Надаючи юридичну оцінку Угоді про створення СНД, В.І. Євінтов стверджував, що «з погляду права СРСР повністю припинив своє існування… Було скасовано правопорядок зниклої держави … і діяльність органів колишнього СРСР… Положення юридичних актів чітко показують, що не можна бути продовжувачем того, що сам зруйнував і придав цьому юридичну форму»[30]. В цьому сенсі тлумачення Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 року як такого, що перетворювало Російську Федерацію на «державу-продовжувача СРСР», В.І. Євінтов уважав звичайно «перекрученим»[31]. Окрім того, концепція «Росія-продовжувач СРСР» не визнана самими пострадянськими державами. Показова в цьому сенсі заява України від 10 лютого 1992 р. про неприпустимість будь-яких односторонніх рішень РФ щодо держави-подовжувача СРСР. Ця позиція відображена і в Меморандумі від 6 липня 1992 р. про взаєморозуміння з питання правонаступництва щодо договорів колишнього Союзу РСР, які представляють взаємний інтерес:,: питання про участь у договорах, що становлять взаємний інтерес, вирішує відповідно до принципів і норм міжнародного права кожна держава-учасниця самостійно, залежно від специфіки конкретного випадку, характеру й змісту того або іншого договору. Саме як правонаступники СРСР Росія, Україна, Казахстан і Білорусь у Протоколі від 31 липня 1991 р. [32] до Договору між СРСР і США про обмеження стратегічних наступальних озброєнь від 23 травня 1992 р.: «Республіка Білорусь, Республіка Казахстан, Російська Федерація і Україна як держави-правонаступники колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік у зв'язку з Договором приймають на себе зобов'язання колишнього Союзу Радянських Соціалістичних Республік за Договором»[33].

---

[29] Экспертное заключение заведующего кафедрой истории государства и права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, профессора В. А. Томсинова. / — Режим доступу: http://tomsinov.com/Delo/nice_exp12.pdf

[30] Євінтов В.І. Україна у міжнародному співтоваристві. / суверенітет України і міжнародне право. — К.: Манускрипт, 1995. — с. 57–58.

[31] Там саме. — С. 58.

[32] Договір між СРСР і США про обмеження стратегічних наступальних озброєнь, 23 травня 1992 р. — Режим доступу: Интернет портал Верховної Ради України http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/997_231

[33] В цьому сенсі ніяк не можна погодитись з твердженням, що претензії Росії бути державою продовжувачем СРСР «було підтримано іншими колишніми республіками [СРСР]» Див.: Show M.N. International Law. 5-th edition. — Cambridge University Press, 2005. — P. 866

Природа та зміст Рішення Голів держав СНД від 21 грудня 1991 року.

З Рішенням Голів Держав СНД від 21 грудня 1991 року зазвичай пов'язують отримання Російською Федерацією повноважень СРСР в ООН і в Раді Безпеки ООН. Характер цього акту, його походження і зміст зазвичай оминають увагою, згадуючи лише про один його пункт: «[1] *Держави Співдружності підтримують Росію в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, зокрема постійне членство в Раді Безпеки, і інших міжнародних організаціях*». Насправді ж згадане Рішення є більш змістовним і заслуговує на окрему увагу. Окрім того, його просто неприпустимо відривати від установчих документів СНД. Поза СНД це Рішення не може існувати і втрачає будь-який сенс.

Для того, щоб зрозуміти та оцінити *сьогодні* мотиви, природу та зміст Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 року, ухваленого *одразу* після розпаду СРСР, слід зрозуміти стан, в якому перебував тоді пострадянський простір. Колишні радянські республіки шукали спільні перехідні політичні та економічні моделі, що могли б послабити руйнівні тенденції. «Створення СНД було єдиною альтернативою неминучому і некерованому катастрофічному розпаду колишнього Радянського Союзу» — стверджував Б. Єльцин. СРСР лишав по собі потужний фінансово-економічний, військово-політичний та міжнародно-правовий спадок і вирішення його долі потребувало часу.

Тому СНД створювали передусім як певну *тимчасову перехідну міждержавну структуру*, за допомогою якої можна було б мінімізувати негативні економіко-політичні, зовнішньополітичні та військові впливи розпаду, в рамках якої могло б відбуватись становлення незалежної державності пострадянських країн. Про це говорить і Президент України Л.Д. Кравчук (1991–1994 рр.)[34]. У цьому сенсі дослідники історії СНД досить суголосні у своєму висновку. Російський юрист Ю.В. Нікулічев не випадково стверджує, що «Угода від 8 грудня, хоча і не містила в собі кваліфікації Співдружності як конфедерації, несла в собі явно виражене конфедеративне начало (статті про відкритість кордонів, координацію зовнішньої політики, спільний економічний простір, координаційні органи Співдружності); більш того, в одній зі статей Угоди був навіть згадувався елемент союзної держави («Держави-члени Співдружності будуть підтримувати під об'єднаним командуванням спільний військово-стратегічний простір, разом із єдиним контролем ядерної зброї»). Конфедеративне начало первісних домовленостей відчутне і у наступних рішеннях»[35]. В цілому серед юристів досить тривалий час лишалась нез'ясованою організаційно-правова природа СНД. Тому і в західному політикумі певний час для пострадянські

[34] Леонид Кравчук: «Будущего у СНГ нет». — Режим доступу: http://izvestia.ru/news/250633

[35] Ю.В. Никуличев. Содружество независимых государств: очерк современной истории У истоков разноскоростной интеграции — Режим доступу: http://society.polbu.ru/nikulichev_sng/ch03_i.html

країни часто називали «нові незалежні держави», узагальнюючи спільний пострадянський простір.

Вибір, перед яким стояли в той час колишні радянські республіки, був досить жорстким. Колишній міністр закордонних справ Білорусі П.Кравченко — учасник Біловезьких переговорів — стверджує, що обирати треба було між справжньою незалежністю і СНД[36]. Не випадково від початку свого заснування на межі 1991–1992 років СНД виконувала навіть певні квазідержавні функції. Про це свідчить перелік документів, ухвалених на засіданні Ради голів держав СНД 21 грудня 1991 р., серед яких: Угода про координаційні інститути СНД, Угода про спільні дії щодо ядерної зброї, Протокол наради голів СНД про доручення командування збройними силами маршалу Є.І. Шапошнікову та досліджувана нами Угода Ради голів держав СНД (про членство держав СНД в ООН)[37]. Це дозволяє побачити сутність СНД *у той час* та практичну спрямованість її рішень. У цьому контексті стає зрозумілою заява міністра закордонних справ Російської Федерації А.В. Козирєва на засіданні Верховної Ради (парламенту) Російської Федерації про зміст статті 12 Угоди про створення СНД в частині правонаступництва України, Росії та Білорусі щодо СРСР у Раді Безпеки ООН: «... це буде предметом подальших переговорів — як делегувати Співдружності представництво в Раді Безпеки, зайняти місце в Раді Безпеки в якості колективного члена»[38].

Отже, про жодні особливі права Російської Федерації у РБ ООН не йшлося. *Сутність питання полягала у представництві в Раді Безпеки ООН держав, що входили до СНД та визнавались правонаступницями СРСР*. Текст Рішення голів держав СНД 21 грудня 1991 р. свідчить саме про це. Вихід окремих держав з СНД або припинення існування самої організації *однаково докорінно* змінює ситуацію з продовженням дії Рішення Голів держав СНД від 21 грудня 1991 р.

Зміст Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 року щодо місця постійного члена Ради Безпеки ООН

Ключовим у Рішенні від 21 грудня 1991 року є його ухвалення саме в рамках СНД та на підставі установчих документів Співдружності, зокрема Угоди про створення СНД. Про те, що цей документ *не виходить* за межі СНД свідчить той беззаперечний факт, що рішення прийнято як внутрішній акт Організації.

---

[36] П.Кравченко наводить такий приклад: «Украинцы колебались, взвешивали: создавать СНГ или избрать путь абсолютной независимости» / «Экс-министр иностранных дел Беларуси Петр Кравченко — о дне, когда прекратил свое существование СССР. Сегодня этому событию 21 год.» Комсомолькая іравда. 8 декабря 2012 г. / — Режим доступу: http://www.kp.ru/daily/25998/2926059/

[37] Перечень документов, принятых на заседании Совета глав государств СНГ(21 декабря 1991 года, Алма-ата). — Режим доступу: Интернент портал СНГ http://www.e-cis.info/page.php?id=19694

[38] Бюл. Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21., с. 7

Ніщо не заважало пострадянським державам в той час зробити односторонні чітко визначені заяви щодо правонаступництва в ООН на користь Російської Федерації. Ніщо також не заважало зробити *звичайну* багатосторонню заяву голів пострадянських держав того самого змісту. Але ні першого, ні другого не сталось. Натомість з'явилось Рішення від імені СНД та пов'язане з СНД як назвою, так змістом. Це можна пояснити лише бажанням пострадянських держав зв'язати зміст Рішення Голів держав СНД від 21 грудня 1991 р. з Угодою про створення СНД, яка була на той час єдиним міжнародно-правовим договором між пострадянськими державами, що юридично закріплював їх status quo. В такий спосіб ці держави намагались не допустити небезпеки порушення Росією їх інтересів, передусім територіальної цілісності кожної з них. Очевидно, зовсім не випадково Резолюція ГА ООН 68/262 від 27 березня 2014 року «Территориальная целостность Украины» також містить посилання на Алма-Атинську декларацію від 21 грудня 1991 р. як на документ СНД, яким встановлено принципи взаємовідносин держав Співдружності, що цілком відповідають принципам Статуту ООН[39].

В цьому сенсі не виглядає недоречною очевидна двозначність формулювання пункту 1 Рішення: «*Государства Содружества поддерживают Россию в том, чтобы она продолжило членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности, и других международных организациях*». Ці слова одночасно означають те, що держави СНД підтримують Росію, і те, що вони жодним чином не обмежують себе в правах, закріплених статтею 12 Угоди про створення СНД, тобто не позбавляють себе права бути *рівноправними* правонаступниками СРСР без обмежень. Посилання у Рішенні від 21 грудня 1991 р. на статтю 12 Угоди про створення СНД — «*Високі Договірні Сторони гарантують виконання міжнародних зобов'язань, що випливають для них із договорів та угод колишнього Союзу РСР*» лише підтверджує сказане. Пізніше у Києві 20 березня 1992 р. у Рішенні голів держав СНД цю позицію угоди про створення СНД було знов підтверджено.

Не можна не звернути уваги і на ще одне важливе положення Рішення, яким Держави чітко його обумовили своїми прагненнями «*сприяти зміцненню міжнародного миру та безпеки відповідно до Статуту ООН в інтересах своїх народів і всього міжнародного суспільства*». Отже, які *тоді* вони погоджувались на постійне членство Росії у РБ ООН за умови, що вона *не шкодитиме* інтересам пострадянських держав, передусім у питаннях збереження міжнародного миру та безпеки в інтересах їхніх народів. Цілком очевидно, що ця вимога не випадково потрапила до тексту Рішення голів держав СНД. У преамбулі Угоди про створення СНД від 8 грудня 1991 р. встановлено прагнення держав СНД «*розвивати свої відносини на основі взаємного визнання і поваги до*

[39] Алма-Атинская Декларація. — Режим доступу: Интернент портал СНГ http://www.e-cis.info/page.php?id=20667

державного суверенітету, неодмінного права на самовизначення, принципів рівноправності і невтручання у внутрішні справи, відмови від застосування сили, економічних або будь-яких інших методів тиску, врегулювання спірних проблем погоджувальними засобами, інших загальновизнаних принципів і норм міжнародного права». Також у Преамбулі держави СНД «*підтвердили свою прихильність до цілей і принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй, Хельсінкського Заключного Акта та інших документів Наради з безпеки і співробітництва в Європі*». А статтею 5 зазначеної Угоди визначено, що «*Високі Договірні Сторони визнають і поважають територіальну цілісність одна одної і недоторканність наявних кордонів у рамках Співдружності*». Отже, державам, які створювали у 1991 р. СНД, було про що дбати. Багаторазове згадування у різних формах про власну військову безпеку, територіальну цілісність та непорушність кордонів свідчить про те, що під час створення СНД держави чітко усвідомлювали можливі майбутні загрози на пострадянському просторі.

Вже найближчі події підтвердили реалістичність таких побоювань. Багаторічні війни в Абхазії та Південній Осетії, які закінчилися фактичним їхнім відторгненням від міжнародно визнаної території Грузії та визнанням незалежності цих новоутворень Росією. Грузія поклала всю відповідальність за ці події на Російську Федерацію. Війна у Молдові та виникнення Придністровського анклаву, що порушує територіальну цілісність Молдови, за що та поклала відповідальність за ці події на Російську Федерацію. Внаслідок війни між Вірменією та Азербайджаном було де-факто відторгнуто азербайджанську Нагірно-Карабахську область. 2014 року Російська Федерація анексувала українську територію Криму. Україна також поклала відповідальність за ці події на Російську Федерацію. Генеральна Асамблея ООН визнала цю анексію незаконною. Парламентська асамблея ОБСЄ визнала такі дії Російської Федерації актом агресії.

Саме через звинувачення Російської Федерації у порушенні суверенітету та територіальної цілісності, втручання Росії у внутрішні справи держав-членів СНД почався їх вихід із СНД. *Отже, постає питання про доцільність збереження повноважень РФ у РБ ООН, визначених Рішенням Голів держав СНД 1991 року*. Недовіра до Російської Федерації з боку держав-членів СНД (разом із колишніми) в питаннях підтримання власної військової безпеки одночасно *ставить під сумнів довіру до Росії як постійного члена Ради Безпеки ООН, що обіймає місце колишнього СРСР*.

Правова природа Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 року

За цих обставин, тобто в умовах активного і термінового створення структур СНД на уламках СРСР та намагання наповнити СНД життям, і постало Рішення Голів Держав СНД У цей час документи СНД ухвалювали без належного обговорення, в умовах політичної ейфорії, вони могли не мати належного обґрунтування або залишались «сирими». Про це свідчить, зокрема, досить

низький термінологічний рівень текстів. Так, Парламентська Асамблея наділена дивним повноваженням укладати міжнародні договори. У Рішенні Голів держав СНД від 21 грудня 1991 р. на той час Російська Радянська Федеративна Соціалістична Республіка (саме таку офіційну назву вона мала) одночасно названа ще в одному місці Росією, а в іншому — Російською Федерацією.

Поза тим, в Рішенні Ради Голів держав СНД від 8 грудня 1991 р. можна побачити важливі пояснення умов появи цього документу та його спрямованості. Передусім, чим є Рішення Голів з погляду міжнародного права? Чи має воно характер міжнародно-правового акту? Власне, назва документу дає зрозуміти, що це акт, ухвалений у рамках СНД і на підставі Угоди про створення СНД. У цьому сенсі це внутрішній акт Співдружності як певного міждержавного утворення. Хоча і в такому вигляді це твердження потребує деяких застережень. Звичайне знайомство з документами про створення СНД свідчить про юридичну неможливість існування такого міждержавного консенсусу 21 грудня 1991 р. через неповноцінне членство в цій Організації більшості з підписантів (7 з 11). Відповідні ратифікації: Республіка Узбекистан — 4 січня 1992 р.; Республіка Вірменія — 18 лютого 1992 р.; Республіка Молдова — 8 квітня 1994 р.; Киргизька Республіка — 6 березня 1992 р; Республіка Таджикистан — 26 червня 1993 р; Азербайджанська Республіка — 24 вересня 1993 р; Грузія — 3 грудня 1993 р. Отже, про Рішення голів країн СНД від 21 грудня 1991 р. можна говорити лише як *про певну політичну заяву*.

Про суто політичний характер Рішення від 21 грудня 1991 р. свідчить і брак жодного міжнародно-правового зобов'язання держав-підписантів. В.І. Євінтов незабаром після ухвалення акту наполягав на його політичному змісті: «В даному випадку йдеться про політичне наступництво статусу постійного члена РБ ООН за разовою явно вираженою згодою зацікавлених держав»[40]. Знайомство з текстом Рішення від 21 грудня 1991 р. справляє враження, що Сторони і не мали наміру брати на себе міжнародно-правові зобов'язання. Вони не надали Рішенню форми міжнародного договору, не зареєстрували його у Секретаріаті ООН відповідно до статті 102 Статуту ООН. Тобто, навіть за умови *припущення*, що цей текст є міжнародним договором, яким він не є насправді, на нього не можна було б посилатись в органах ООН: «*Ни одна из сторон в любом таком договоре или международном соглашении, не зарегистрированных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, не может ссылаться на такой договор или соглашение ни в одном из органов Организации Объединенных Наций*.» (ч. 2 ст. 1 Статуту ООН). За цих умов жоден орган ООН не мав би права взяти Рішення до виконання.

Тобто, за своєю природою Рішення голів держав СНД від 21 грудня 1991 р. є скоріше за все політичною декларацією, заявою, що юридично не зобов'язує

[40] Євінтов В.І. Україна у міжнародному співтоваристві. / Суверенітет України і міжнародне право. — К.: Манускрипт, 1995. — С. 58.

сторони до будь-яких дій. Рішення не містить *жодного* чіткого юридичного зобов'язання. Окрім того, заяви частини його підписантів не пов'язані з правами, які їм належали на момент підписання Рішення.

До цього слід додати, що правова природа Рішень Голів країн СНД взагалі суперечлива і невизначена[41], крім, коли Рішенням надавалась форма міжнародного договору та вони проходили через процедуру ратифікації у своїх державах. Коментуючи таку ситуацію, Радник СНД С.І. Мукашев зазначає: «До цього часу в рамках Співдружності не врегульовані проблеми, пов'язані з розмежуванням правового статусу рішень Ради голів держав та Ради голів урядів і міжнародних угод, що підписують на засіданнях цих органів. Причини різниці в тлумаченні юридичної сили цих документів сховані в самій природі Співдружності, невизначеності її статусу на рівні установчих документів і різному ставленні держав-учасників до її правосуб'єктності»[42]. У Правилах процедури Ради голів держав СНД, затверджених у 2009 р., звичайні рішення та міжнародні договори, що можуть ухвалювати Рада, чітко розділені за назвою[43]. Рішення Голів від 21 грудня 1991 р. у країнах СНД, зокрема в Україні, не розцінюють як міжнародно зобов'язувальний акт.

Це цілком логічно випливає з загальної думки про абсолютну міжнародно-правову безпідставність зайняття Російською Федерацією місця СРСР в ООН, про суто політичний характер події.

Окрім того, і це принципово важливо, Рішення Голів від 21 грудня 1991 р. *жодним чином не змінює* основоположної норми статті 12 Угоди про створення СНД, якою правонаступниками СРСР визнані усі її підписанти. А.Я. Мельник, який спеціально досліджував різні аспекти правонаступництва Україною СРСР, стверджує, що 21 грудня 1991 р. в Алма-Атинській Декларації держави СНД підтвердили позицію щодо свого правонаступництва, висловлену в Угоді про створення СНД[44]. За статтею 12 Угоди ми маємо *класичну* ситуацію правонаступництва пострадянських держав згідно міжнародного договору, яким є Статут ООН. Правонаступництва від СРСР до новостворених держав — колишніх союзних республік. Намагання представити це в іншому світлі, а саме як перехід прав лише до Російської Федерації, ламає загальну реальну карти-

---

[41] На думку Ю.А. Королева «акты Совета глав государств СНГ и Совета глав правительств СНГ не имеют закрепленного в Уставе СНГ правового статуса».(Див.: Королев, Ю.А. Проблемы соотношения законодательства государств — участников СНГ и актов органов Содружества / Ю.А. Королев // Гос-во и право. — 1995. — № 2. — С. 3—6.)

[42] Макушев С.І. О юридической природе правовых актов Содружества Независимых Государств. Режим доступу: http://www.e-cis.info/page.php?id=23032).

[43] О Правилах процедуры Совета глав государств, Совета глав правительств, Совета министров иностранных дел и Экономического совета Содружества Независимых Государств: решение Совета глав государств СНГ от 9 окт. 2009 г. // Режим доступу: http://www.cis.minsk.by/page.php?id=444.

[44] А.Я. Мельник Правонаступництво України щодо міжнародних договорів СРСР. — К.: Юридична думка, 2005. — С. 198.

ну ставлення пострадянських держав до цього питання, а також його оцінку з боку окремих з них. Не випадково В.І. Євінтов кваліфікує це Рішення як «разове», тобто пов'язане з цілком конкретною ситуацією[45]. Так, у Рішенні *немає* норми про передачу Росії повноважень СРСР в Раді Безпеки ООН. Є заява про підтримку *одностороннього побажання* Російської Федерації здійснити такий крок: «*Держави Співдружності підтримують Росію в тому, щоб вона продовжила членство СРСР в ООН, включаючи постійне членство в Раді Безпеки, та інших міжнародних організаціях*». За правилами правонаступництва Росія реалізує в Раді Безпеки ООН винятково своє право. Тому жодна з пострадянських країн не має на сьогодні будь-якого юридичного зобов'язання визнавати передачу Росії відповідних *своїх* прав в ООН за правилами правонаступництва або за будь-якими іншими правилами.

Чи є Рішення Голів держав СНД повідомленням про правонаступництво щодо Статуту ООН?

Відповідно до статті 38 Конвенції 1978 року про правонаступництво держав за договорами держава, що вважає себе правонаступнице., повідомляє про це. Судячи з поведінки держав-підписантів, вони не вважали і не вважають заяву Росії таким повідомленням. Російська Федерація, яка єдина скористалась Рішенням, так само не вважала цей документ повідомленням про правонаступництво. Як відомо, Президент Російської Федерації звернувся до ООН з окремим листом.

Чи означає Заява Голів держав СНД відмову від правонаступництва СРСР в РБ ООН? Ні. В статті 12 Угоди про створення СНД було визнано: «*Високі Договірні Сторони гарантують виконання міжнародних зобов'язань, що випливають для них із договорів та угод колишнього Союзу РСР.*» Цей міжнародний договір лишається чинним і є, по суті, юридичним закріпленням ставлення його учасників до усього комплексу договорів колишнього СРСР. Пострадянські держави, і Російська Федерація серед них, визнають себе правонаступниками СРСР. Коментуючи зобов'язання Росії за цією Угодою, міністр закордонних справ Росії стверджував: «…що стосується членства в Раді Безпеки… ці три держави (*РФ, Україна та Білорусь — М.Б.*) відповідно до статті Угоди, за якою вони беруть на себе зобов'язання за міжнародними угодами колишнього Союзу РСР, стають його правонаступниками…»[46]. Можна довго обговорювати технічну сторону реалізації цієї Угоди, що врешті переважно і роблять, пояснюючи причини посідання Росією місця постійного члена Ради Безпеки ООН, але факт залишається фактом — юридична сторона питання зовсім інша. Ніяк не вписується у цей контекст і те, що жодна з пострадянських

[45] Євінтов В.І. Україна у міжнародному співтоваристві. / Суверенітет України і міжнародне право. — К.: Манускрипт, 1995. — С. 58.

[46] Бюллетень. Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21., с. 7

держав так і не реалізувала свого правонаступництва в ООН після СРСР. Всі вони (крім України та Білорусі) вступали до ООН як нові держави.

Можливість заміни постійного члена Ради Безпеки ООН

По двадцяти трьох роках після розпаду , який *de jure* змінив геополітичну реальність, на пострадянському просторі відбуваються події, що змінюють геополітичну реальність уже *de facto*. Уявлення про одновекторний напрямок розвитку пострадянських держав виявились марними. Натомість підтвердилися оцінки про тимчасовий, перехідний характер пострадянської міждержавної співпраці. Пострадянські міждержавні структури, передусім СНД, з часом виявились неефективними та втрачають своє значення. За оцінкою Президента України Л. Кравчука, який брав безпосередню участь у створенні СНД, «Майбутнього у СНД немає. За час існування СНД ухвалили понад дві тисячі документів і жоден не виконали. Після того, як учасники СНД почали створювати нові об'єднання: Росія-Білорусь, Росія-Білорусь-Казахстан-Киргизстан, ГУАМ, стало зрозуміло, що в СНД уже ніхто не вірить. Його подальше існування можливе хіба у формі політичного клубу, а не міждержавної структури, що має власні інститути»[47]. Цю думку підтримує ще один автор Біловезьких угод, Голова Верховної Ради Білорусі (1991–1994) С. Шушкевич: «Співдружність незалежних держав уже виконала свою історичну роль»[48]. СНД як антикризова організація, створена на уламках СРСР, втрачає свій потенціал одночасно з визначенням державами-членами власних векторів міжнародного розвитку. І головне, Співдружність виявилась недієздатною в захисті принципів, на яких вона побудована. Це проявило застосування зброї між сімома з одинадцяти країн, що входили до Організації. Вихід або готовність до виходу з СНД частини цих країн свідчить про виникнення нової правової і геополітичної реальності на пострадянському просторі.

Отже, природнім стає повернення до умов статті 12 Угоди про створення СНД та до Рішення голів держав СНД про членство в ООН. Тим самим постає питання *про подальше збереження політичних підстав зайняття Російською Федерацією місця СРСР у Раді Безпеки ООН*, та про наявність для цього належних міжнародно-правових підстав.

Жодна з оголошених до цього часу політичних підстав збереження за Російською Федерацією місця СРСР у Раді Безпеки ООН не є виключною і не пояснює причин, з яких інші держави-члени ООН так само не могли б без внесення необхідних змін до Статуту ООН посісти місце постійного члена Ради Безпеки ООН. У клуб держав-власників легальної ядерної зброї вже давно більше, ніж п'ять постійних членів Ради Безпеки. Відповідальність за володін-

---

[47] Леонид Кравчук: «Будущего у СНГ нет» Режим доступу: http://izvestia.ru/news/250633

[48] «СНГ свою роль уже выполнило — Шушкевич» Режим доступу: http://obozrevatel.com/news/2006/5/5/110980.htm

ня ядерною зброєю ніяк не пов'язана з постійним членством в Раді Безпеки. У світі достатньо країн, що мають економічний потенціал, значно потужніший за російський. Так само, за чисельністю населення Російська Федерація значно поступається деяким країнам світу. В цілому політичні претензії Німеччини, Індії або Японії на постійне місце в Раді Безпеки ООН виглядають набагато обґрунтованішими проти політичних аргументів, продемонстрованих у випадку рішення про Російську Федерацію.

Проте важливішими є зовсім інші політичні передумови формування складу «великої п'ятірки» у Раді Безпеки порівняно з тими, що існували в світі на час укладення Статуту ООН. Збереження у складі постійних членів Ради Безпеки ілюзій незмінності балансу сил у світі протягом останніх 70 років значно послаблює дієздатність цього органу. Після цілковитого зникнення соціалістичного табору та розпаду СРСР Російська Федерація не стала і не могла стати Радянським Союзом не лише за назвою, а і за суттю. Досить суперечливою є заява тогочасного Генерального Секретаря ООН Переса де Куельяра про те, що розпад СРСР може порушити баланс сил в ООН[49]. У цьому сенсі підтримка з боку ООН ілюзій величі Росії спонукає її до пошуку штучних підтверджень цієї величі, передусім територіальних. Це відбувається шляхом дестабілізації ситуації у пострадянських державах, підтримки та визнання сепаратистських рухів, анексії територій. Намагання Росії створити в такий спосіб коло «своїх» держав здатне повернути ООН і Раду Безпеки до часів «холодної війни» і зробити застосування міжнародно-правових механізмів підтримання миру неможливим[50].

Щодо міжнародно-правових підстав збереження за Російською Федерацією місця СРСР у Раді Безпеки ООН слід зазначити, що юридично процес «заміни» Радянського Союзу на Російську Федерацію в ООН *не завершено*. Статут ООН в статті 23 визначає, що «Китайская Республика, Франция, Союз Советских Социалистических Республик, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Соединенные Штаты Америки являются постоянными членами Совета Безопасности.» У Статуті ООН немає такої держави-постійного члена Ради Безпеки ООН як Російська Федерація. Важко собі уявити відмову внесення змін до Статуту ООН у такому принциповому питанні, що виходить за межі суто організаційних питань ООН, поясненнями технічних або політичних труднощів. Без належного обговорення питання в головних органах ООН місце постійного члена Ради Безпеки могло і повинно було лишатись вільним. Свідоме чи несвідоме уникнення обговорення цього питання у Шостому комітеті, в Раді Безпеки та Генеральній Асамблеї ООН ство-

[49] Известия, 30 авг. 1991 г.

[50] З більше ніх сімдесяти міжнародних воєн, що травилися в світі до кінця 1990 років, реакцію Ради Безпеки ООН за розділом VII Статуту ООН отримало лише декілька. (Див. Маланчук. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом. Х.: Консум, 2000. — С. 530)

рює небезпечний прецедент ухвалення в Організації вольових рішень з найважливіших питань її діяльності.

Слід зазначити, що в порушення статті 12 Угоди про створення СНД жодна з держав Співдружності не набула членства в ООН за правилами правонаступництва, а лише як нові держави. Це може ускладнити для них претендування на правонаступництво СРСР в ООН. Але Україна і Білорусь, як держави-засновниці ООН, ніколи не відмовлялись від правонаступництва СРСР в Організації і завжди можуть повідомити про це, змусивши головні Органи ООН відреагувати згідно Статуту ООН. Зокрема, можливий вихід України з СНД звільнить її від засадничих політичних домовленостей Рішення голів держав СНД від 28 грудня 1991 р.

У практиці ООН відомі випадки перегляду правомірності підстав перебування держави у складі не лише ООН, а й Ради Безпеки ООН. 25 жовтня 1971 р. Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію 2758 «Поновлення законних прав Китайської Народної Республіки в Організації Об'єднаних Націй»[51], за якою представництво в ООН перейшло від Китайської Республіки до Китайської Народної Республіки. Не зважаючи на різницю обставин поновлення прав КНР із «континуїтетом» Росії, принциповим лишається визнання права Генеральної Асамблеї ООН ухвалювати подібні рішення без рекомендації Ради Безпеки ООН попри ті обставини, що йшлося про її постійного члена і що справа стосувалась члена-засновника ООН.

Не менш важливою є і правова підстава, за якою Генеральна Асамблея ООН визнала необхідним позбавити Китайську Республіку права перебувати в ООН: «єдиним законним представником Китаю в ООН» було визнано Китайську Народну Республіку. Посилаючись на концепцію «Російська Федерація — продовжувач СРСР» чи можна вважати Російську Федерацію законним представником СРСР? Цілком очевидно, що Російська Федерація представляє в ООН сама себе. В Рішенні голів держав СНД від 28 грудня 1991 р. Російській Федерації не було надано повноважень представляти СРСР чи діяти від імені СРСР. І в який спосіб можна представляти чи діяти від імені неіснуючої держави за умови, що Російська Федерація безпосередньо сама ліквідовувала СРСР як суб'єкт міжнародного права? Формально-юридичні питання тут надто важливі, щоб на них не зважати.

Як було зазначено вище, Рішення голів держав СНД від 28 грудня 1991 р. ухвалене в рамках СНД і пов'язане з тимчасовими інтересами держав СНД на пострадянському просторі. Тогочасна сутність Рішення полягала у представництві в Раді Безпеки ООН держав, що входили до СНД та визнавались правонаступницями СРСР. Відтоді ситуація в СНД докорінно змінилась і постає питання про доцільність збереження за Російською Федерацією прав постійного члена у Раді Безпеки ООН, яким він користується за погодженням із держава-

[51] UN Doc. A/Res./2758/25 Oct.1971

ми СНД. Ситуація з Російською Федерацією у Раді Безпеки ООН — не звичайне правонаступництво в його міжнародно-правовому розумінні. Воно *умовне*, тобто користування правом відбувається за певних умов, висунутих рештою користувачів цього права. Вихід держав зі складу СНД означає *юридичне* завершення їх пострадянського періоду розвитку. Немає жодного міжнародно-правового пояснення позбавлення цих держав права розпоряджатися своїми правами правонаступників СРСР.

Порушення Російською Федерацією обов'язків постійного члена Ради Безпеки ООН у зв'язку з подіями в Україні

Основна мета створення Організації Об'єднаних Націй — «*врятування майбутніх поколінь від жахів війни*». Уся система ООН, усі зусилля Організації впродовж її існування були спрямовані на досягнення цієї благородної мети. Кожна держава-член ООН зобов'язана докладати максимум зусиль задля підтримання міжнародного миру та безпеки. При цьому відповідно до ст. 24 Статуту ООН особливу відповідальність за підтримання міжнародного миру та безпеки покладено на Раду Безпеки ООН. Саме вона повинна забезпечувати ефективне функціонування системи ООН. Але у випадку агресії проти України та анексії частини її території Російською Федерацією організаційно-правовий механізм Ради Безпеки ООН виявився безсилим. Рада Безпеки ООН збиралась загалом дев'ятнадцять разів протягом семи місяців 2014 року для обговорення ситуації в Україні. Але неспроможність ООН захищати Україну відповідно до принципів Статуту, стала наслідком блокування рішень Ради Безпеки ООН її постійним членом, що є безпосередньою стороною конфлікту.

Саме внаслідок застосування Російською Федерацією вето 15 березня 2014 року Рада Безпеки не вжила заходів із запобігання порушення територіальної цілісності України. Україна 28 лютого 2014 року в Листі до Голови Ради Безпеки ООН звернулася з проханням про термінове проведення засідання на підставі ст. 34, 35 (розд. VI) Статуту ООН «у зв'язку з погіршенням ситуації в Автономній Республіці Крим (Україна), що загрожує територіальній цілісності України»[52]. Під час засідання головуючий підтвердив, що «відповідно до розділу VI Статуту ООН» проект резолюції направлено до Ради Безпеки. Таким чином розгляд цього питання відбувався відповідно до розділу VI Статуту ООН.

Пункт 3 статті 27 Статуту ООН зобов'язував Російську Федерацію як сторону, яка бере участь у спорі, утриматись від голосування при ухваленні рішень з питань, яким присвячений Розділ VI Статуту. Представник Росії в Раді Безпеки цього не зробив. І справа не в тому, що подібні випадки часом трапляються у Раді Безпеки під час голосування з питань Розділу VI. Сам факт

[52] Письмо Постоянного представителя Украины при Организации Объединенных Наций от 28 февраля 2014 года на имя Председателя Совета Безопасности. — UN Doc. S/2014/136

обговорення Радою Безпеки ситуації може мати стримувальний ефект. Широко відомо, що навіть рекомендації, зроблені за Розділом VI, не є юридично зобов'язувальними, але вони здатні спричиняти політичний вплив. І тому принципово важлива реакція держав як на такі обговорення, так і на ухвалені рішення. Реакція Російської Федерації виявилась швидкою і приголомшливою: Росія офіційно визнала результати незаконного референдуму в Криму вже наступного дня після його проведення[53], а 21 березня 2014 року Автономну Республіку Крим та місто Севастополь було включено до складу Російської Федерації[54]. Заява постійного представника Росії в Раді Безпеки ООН про відмову підтримати проект резолюції Ради Безпеки ООН та про готовність Росії визнати результати незаконного референдуму, що проводився в умовах російської агресії[55], свідчили про наперед визначений план анексії Російською Федерацією частини території України. Такі дії не можна кваліфікувати інакше, як порушення постійним членом Ради Безпеки ООН норм Статуту ООН (ст. 1 (1, 2, 4), ст. 2 (2, 3, 4)) та свідоме зловживання своїми повноваженнями в Раді Безпеки ООН. Резолюція 68/262, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 27 березня 2014 року, що в основних положеннях повторює заветований Росією текст проекту резолюції Ради Безпеки, підтверджує тим самим правову безпідставність зміни території України та міжнародну протиправність приєднання до Російської Федерації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь. Подібна позиція Росії щодо України змушує і в подальшому використовувати замість Ради Безпеки механізми Генеральної Асамблеї ООН, що свідчить про спричинення Росією кризи в ООН з цього питання.

Радянський Союз, продовжувачем якого вважає себе Російська Федерація, мав досить складні проблеми з дотриманням міжнародного права. Лише диво вберегло радянських керівників від міжнародної відповідальності за укладання сумнозвісного Пакту Молотова-Рібентропа 23 серпня 1939 року та пов'язаного із ним початку Другої світової війни. 14 грудня 1939 року СРСР виключили з Ліги Націй як державу-агресор, що розв'язала війну проти Фінлян-

---

[53] Указ Президента Российской Федерации «О признании Республики Крым». 17 марта 2014 г. — Режим доступа: Интернет портал Президента Российской Федерации. http://kremlin.ru/acts/20596

[54] Федеральный закон от 21 марта 2014 г. N 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» — Режим доступа: Интернет портал Президента Российской Федерации http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm ; Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. N 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» — Режим доступа: Интернет портал Президента Российской Федерации http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm

[55] UN Doc. S/PV.7138

дії[56]. Цінність міжнародного права полягає в тому, що людство не знайшло і не придумало іншого, кращого інструменту організації свого життя. Саме тому людство цінує цей інструмент, яким би недосконалим він не був. Тому людство зазвичай намагається жити за міжнародним правом і завжди знаходить адекватні рішення щодо тих, хто заважає.

[56] Resolution Adopted by the Council of the League of Nations, December 14, 1939. League of Nations, *Official Journal 1939*, p. 506. — Режим доступу: http://www.ibiblio.org/pha/policy/1939/391214a.html

3.7.5. Відсутність правових підстав для членства Російської Федерації в ООН

У міжнародній практиці членство РФ в ООН як постійного члена сприймається, як щось цілком природне, хоча насправді, з погляду міжнародного права, цей статус РФ викликає великі сумніви. Можна сказати інакше: з погляду міжнародного права членство Росії в ООН не має жодних правових підстав і є очевидним порушенням Статуту ООН.

Для підтвердження цієї тези достатньо звернутися до тексту Статуту ООН, точніше до Глави II («Члени Організації»), в якій ідеться про членство в ООН. На основі аналізу статей 3 і 4 Статуту ООН можна дійти таких висновків: по-перше, членами ООН є лише ті держави, які були первісними членами цієї організації (ст. 3), або пізніше приєдналися до неї на підставі статті 4 Статуту ООН; по-друге, якщо йдеться про прийняття певної держави у члени ООН, ця держава повинна відповідати певним вимогам (бути «миролюбною державою» та взяти на себе зобов'язання згідно Статуту ООН); по-третє, прийняття держави у члени ООН відбувається постановою Генеральної Асамблеї ООН за рекомендацією Ради Безпеки ООН (ст. 4 (2)).

Однак річ у тім, що Росія не була первісним членом ООН і не була прийнята у члени ООН на підставі постанови Генеральної Асамблеї ООН за рекомендацією Ради Безпеки. Щодо членства Росії у Раді Безпеки ООН, то це членство також не має під собою правових підстав у Статуті ООН, оскільки згідно статті 23 Статуту ООН одним з постійних членів Ради Безпеки ООН є Союз Радянських Соціалістичних Республік, а не Росія.

Необхідно також підкреслити, що Статут ООН не передбачає можливості членства у цій міжнародній організації на підставі правонаступництва. Саме тому всі колишні республіки СФРЮ, включно з Сербією (у складі Союзної Республіки Югославії у 2000 році), були змушені після розпаду СФРЮ окремо вступати в ООН. Саме так мала б вчинити і Росія після розпаду СРСР, оскільки тільки такий вступ до ООН відповідає Статуту цієї організації.

Як пишуть німецькі юристи-міжнародники, «членство в міжнародній організації, як правило, не отримується шляхом правонаступництва держав, оскільки у разі членства йдеться про право «винятково індивідуальне», й інші держави не можуть отримати його автоматично»[1].

Натомість Росія зайняла місце СРСР у Раді Безпеки ООН без жодних правових підстав, на підставі штучної політичної концепції ad hoc «держа-

[1] Международное право = Volkerrecht / Вольфганг Граф Витцум и др. — М.: Инфотропик Медиа, 2011. — С. 378.

Мережко Олександр Олександрович — завідувач кафедри права Київського національного лінгвістичного університету, д.ю.н., професор.

ви-продовжувача», якої не існує в міжнародному праві. Річ у тім, що у міжнародному праві існують дві концепції щодо міжнародної особи держави (international personality of the state). Перша з цих концепцій передбачає континуїтет (continuity) держави, тобто те, що певна держава продовжує залишатися сама собою, продовжує залишатися тим самим суб'єктом міжнародного права, не втрачає свою міжнародно-правову ідентичність, незважаючи на зміни її назви, політичного устрою та навіть території.

Як пишуть американські автори, континуїтет держави передбачає принцип, згідно з яким, «якщо держава установилася як міжнародна особа, наступні зміни в уряді або конституції не торкаються існування цієї держави»[2].

Як пишуть далі ці ж автори: «Континуїтет держав стосується їхнього подальшого існування як суб'єктів і осіб міжнародного права. Континуїтет та ідентичність держави треба відрізняти від правонаступництва держав, коли одна міжнародна особа займає місце іншої»[3].

Одразу треба наголосити, що сумнівну політичну концепцію «держави-продовжувача» не можна ототожнювати з міжнародно-правовою концепцією суверенітету. Річ у тім, що з погляду континуїтету Російська Федерація є тим самим суб'єктом міжнародного права, тією самою державою, що і Російська Соціалістична Федеративна Республіка, але жодним чином не є тим самим суб'єктом міжнародного права, яким був СРСР. Інакше кажучи, Росія (яка зараз називається РФ, а раніше називалася РСФСР) і СРСР — це різні суб'єкти міжнародного права.

Слід пригадати те, що СРСР був створений низкою держав, серед яких була і Росія, у 1922 році на підставі міжнародного договору про створення СРСР. Саме тому ми не можемо вважати Росію тією самою міжнародною особою, що й СРСР, або його «продовжувачем».

По друге, СРСР юридично припинив своє існування 8 грудня 1991 року на підставі Біловезької угоди, укладеної між Росією, Україною та Білорусією, в якій чітко передбачалося, що «Союз РСР як суб'єкт міжнародного права та геополітична реальність припиняє своє існування». Інакше кажучи, цей факт також доводить що між Росією та СРСР не може бути і немає жодного континуїтету, і що це різні держави, одна з яких, тобто СРСР, припинила своє існування.

Насправді, Росія не є якоюсь незрозумілою «державою-продовжувачем» СРСР, а є однією з держав-правонаступників колишнього СРСР, так само як і всі інші колишні радянські республіки. Це визнає і російська доктрина міжнародного права. Так, наприклад, російський професор Г.М. Вельямінов у своїй статті «Правонаступництво між Російською Федерацією і Російською імпері-

---

[2] Robert L. Bledsoe and Boleslaw A. Boczek. The International Law Dictionary. — Santa Barbara, California; Oxford, England: ABC-CLIO, 1987. — P. 35.

[3] Ibid.

єю, міжнародні та внутрішні аспекти» зазначає, що «сучасна Росія — РФ є правонаступницею Російської Імперії, РСФСР і СРСР»[4].

Річ також у тім, що з погляду права і логіки не можна бути одночасно правонаступником держави, яка перестала існувати, і її «продовжувачем» («континуатором», continuator).

Той факт, що рішення віддати Росії місце СРСР у Раді Безпеки ООН Росія не відповідало ані Статуту ООН, ані міжнародному праву, був помічений і західними юристами-міжнародниками. Так, наприклад, професор Єхуда Блюм (Yehuda Z. Blum) у своїй статі, присвяченій проблематиці членства Росії в ООН, зазначав: «З кінцем самого Радянського Союзу його членство в ООН повинно було автоматично припинитися, і Росія повинна була б бути допущеною до членства у такий саме спосіб, як і нові незалежні республіки (за винятком Білорусі та України)»[5].

Цей же автор, англізуючи заяву представника Росії про те, що Росія «продовжує» (continuing) членство Радянського Союзу в ООН, пише: «Ця заява Російської Федерації — зроблена через три дні (а можливо і через шістнадцять днів) після розпаду Радянського Союзу — що вона «продовжує» його правове існування а також його членство в ООН, треба вважати — незалежно від очевидних політичних переваг — серйозно помилковою з правової точки зору»[6].

До цього можна додати, що Росія могла б претендувати на місце в Раді Безпеки ООН лише тоді, якби замість розпуску СРСР відбулась сецесія (тобто вихід) зі складу СРСР усіх радянських республік, окрім Росії. Однак цього не сталося і Росія втратила правові підстави для зайняття місця СРСР в Раді Безпеки ООН.

Отже, доволі сумнівна з юридичного та логічного погляду концепція «Росія — держава-продовжувач СРСР» має не правовий, а суто політичний характер. Це, зокрема, випливає з аргументів професора І.І. Лукашука в його підручнику «Міжнародне право, Загальна частина» (1996): «Суттєву специфіку має розв'язання проблеми правонаступництва в результаті ліквідації СРСР. Факт ліквідації було закріплено у низці документів. В Алма-атинській Декларації країн СНД 1991 р. йшлося: «З утворенням Співдружності Незалежних Держав Союз Радянських Соціалістичних Республік припиняє своє існування». На питання про правонаступництво щодо договорів та сама Декларація містила чітку відповідь: учасники СНД гарантують «виконання міжнародних зобов'язань, що випливають з договорів і угод колишнього Союзу РСР». З цього видно, що всі члени СНД рівною мірою розглядалися як правонас-

---

[4] Вельяминов Г.М. Правопреемство между Российской Федерацией и Российской империей, международные и внутренние аспекты // Московский журнал международного права. — № 3/98/31 (июль-сентябрь). — С. 25.

[5] Yehuda Z. Blum. Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations // European Journal of International Law. — 1992. — Vol. 3. — P. 360.

[6] Ibid.

тупники СРСР. Однак реалізація цього рішення практично була неможливою. СРСР був однією з опор існуючої міжнародної політичної та правової системи. Особливо великою його роль була у військово-політичній структурі, а також у системі ООН. Ліквідація СРСР поставила все це під загрозу. Жоден з правонаступників не міг претендувати на членство в ООН шляхом правонаступництва, не говорячи вже про місце постійного члена Ради Безпеки. Серйозні труднощі в забезпеченні своїх прав виникали перед Росією. Вихід з положення, що склалося, було знайдено в концепції «Росія — держава-продовжувач СРСР». Вона означає, що місце СРСР у світовій політиці займає Росія. Вона є основним, генеральним правонаступником Союзу, і на неї покладається головна відповідальність за виконання його зобов'язань»[7].

З цього, зокрема, випливає наступне: по-перше, членство Росії в ООН як постійного члена Ради Безпеки замість СРСР пояснюється не з допомогою правових аргументів, а на основі політичної доцільності; по-друге, тут також визнається, що всі колишні радянські республіки «рівною мірою розглядалися як правонаступники СРСР», а також, що «жоден з правонаступників не міг претендувати на членство в ООН порядком правонаступництва, не говорячи вже про місце постійного члена Ради Безпеки».

Правомірність зайняття Росією місця СРСР викликало сумніви і в представників інших національних шкіл міжнародного права. Так, наприклад, німецькі автори пишуть з цього приводу наступне: «По-іншому мала місце справа в стосунку до Російської Федерації: президент у посланні від 24 грудня 1991 року Генеральному Секретареві ООН повідомляв, що Росія, за підтримки 11 держав-членів СНД, зберігає членство Радянського Союзу в Раді Безпеки та інших органах ООН, а також усі права та обов'язки Радянського Союзу згідно Статуту ООН. ООН та її держави-члени не виразили протесту з цього приводу, і це можна розглядати як відмову (спірне питання) Організації і держав членів від процедури прийому. Однак з політичногопогляду це було раціональне рішення, якщо врахувати труднощі, пов'язані з заміщенням вакантного місця постійного члена Ради Безпеки. Визнання правової ідентичності Радянського Союзу і Російської Федерації є простішою, але юридично непереконливою дією: у такому разі продовження членства розумілося б само собою. Мабуть, розпад Радянського Союзу треба було тлумачити не як розділення, а як сецесію, тобто вихід зі складу держави його частини, причому основна держава збереглася би (з одночасною зміною назви)»[8].

Як бачимо, ці німецькі юристи-міжнародники також не бачать юридичних підстав для членства Росії в Раді Безпеки ООН, вважаючи це скоріше політичним, а не юридичним актом.

---

[7] Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. Учебник. — М.: Издательство БЕК, 1996. — С. 326–327.

[8] Международное право = Volkerrecht / Вольфганг Граф Витцум и др. — М.: Инфотропик Медиа, 2011. — С. 379.

Мабуть, єдиним аргументом на користь зайняття Росією місця СРСР в Раді Безпеки ООН є те, що держави-члени ООН не висловили протесту. Однак з юридичної позиції це дуже слабкий аргумент, оскільки такий протест може з'явитися будь-коли, і тоді Росія не матиме жодних правових аргументів для доведення правомірності свого перебування в ООН.

Як відомо, після юридичного припинення існування СРСР колишні радянські республіки, серед них Україна, Грузія та Молдова, погодилися на те, що саме Росія займе місце СРСР у Раді Безпеки ООН. Однак, по-перше, це було не правове, а політичне рішення, яке базувалося не на міжнародному договорі, а на політичній домовленості; по-друге, таке рішення не було безумовним. Йдеться про те, що, даючи свою згоду на членство Росії у Раді Безпеки ООН замість СРСР, інші держави-правонаступники СРСР мали на увазі, що Росія буде виконувати міжнародно-правові зобов'язання СРСР, зокрема й ті, що випливають зі Статуту ООН, а також не створюватиме загрозу для цих держав. Можна сказати інакше: якби ці держави знали, що Росія порушуватиме щодо них норми і принципи міжнародного права, що вона буде вдаватися до збройної агресії або окупує їхню територію, то ніколи б не дали політичної згоди на членство Росії в ООН. Це, зокрема, випливає зі змісту Алма-атинської декларації 1991 року, в якій серед принципів, на яких базуватимуться стосунки між колишніми радянськими республіками виокремлюються такі: визнання та дотримання територіальної цілісності та непорушності кордонів держав, рівність держав, невтручання у внутрішні справи тощо.

Яких ж висновків ми можемо дійти з огляду на вищенаведені міркування, а також з урахуванням фактів агресії Росії проти України та окупації Криму?

По-перше, з огляду на те, що згода України та інших держав (включно з Грузією та Молдовою) мала політичний, а не юридичний характер, Україна може у будь-який момент як повноправний член ООН висловити свою незгоду з перебуванням Росії в ООН і Раді Безпеки, і зажадати припинення перебування Росії в ООН, оскільки таке перебування не має жодних правових підстав.

По-друге, політична згода на зайняття Росією місця в Раді Безпеки ООН зумовлювалася дотриманням Росією своїх міжнародно-правових зобов'язань в стосунку до України, чого, на жаль, не сталося.

По-третє, Росія не відповідає тим критеріям, які встановлені в Статуті ООН щодо членства у цій організації, тобто не може вважатися «миролюбною» державою і не виконує свої зобов'язання за Статутом ООН (зокрема, не виконає вимоги принципу незастосування сили чи погрози силою в міжнародних відносинах).

По-четверте, Україна має повне юридичне право не визнавати легітимність перебування Росії в Раді Безпеки ООН, оскільки Росія не має правових підстав для такого перебування.

По-п'яте, Росія повинна привести свою поведінку у відповідність до вимог міжнародного права і лише після цього може претендувати на вступ в ООН згідно з процедурами, які передбачені в Статуті ООН.

Отже, з погляду міжнародного права, а також духу і букви Статуту ООН, Росія не є членом Організації Об'єднаних Націй, яку було створено з метою утримання міжнародного миру та безпеки, а не з метою захисту агресивних дій держав-агресорів.

3.7.6. Наслідки агресії РФ проти України для світопорядку та системи сучасного міжнародного права

Агресія Росії проти України та анексія Криму має руйнівні наслідки для світопорядку та системи сучасного міжнародного права. Фактично, перед міжнародним співтовариством держав виникла дилема: зігнорувати протиправну поведінку Росії або почати діяти з метою приведення зовнішньої політики Росії в рамки міжнародного права.

Якщо міжнародне співтовариство держав зігнорує порушення Росією норм і принципів міжнародного права щодо України, тоді в інших держав може виникнути спокуса поводитися на міжнародній арені так само, як Росія, що в кінцевому підсумку неминуче призведе до посилення хаосу в системі міжнародних відносин та загальної війни всіх проти всіх (bellum omnium contra omnes). Агресія Росії проти України ставить під загрозу існування всієї системи міжнародного права, що базується на таких загальних принципах, як принцип незастосування сили чи погрози силою в міжнародних відносинах, принцип суверенної рівності держав, принцип невтручання держав у внутрішні справи одна одної тощо.

Запобігти руйнації системи міжнародного права можуть лише конкретні і цілеспрямовані дії світового співтовариства, спрямовані на відновлення того стану, який існував до агресії Росії проти України та анексії Криму, а також притягнення до міжнародно-правової відповідальності держави-агресора.

По суті, агресія Росії проти України поставила перед людськістю кардинальне питання: чому віддати перевагу як головному регулятору міждержавних відносин — силі чи праву. Якщо міжнародне співтовариство хоче збудувати систему верховенства права у міжнародних відносинах, тоді воно повинно рішуче діяти, щоб покарати державу-агресора і відновити територіальну цілісність України.

Дії Росії мали також нищівні наслідки для загальної системи міжнародної безпеки. Віднині жодна держава світу, особливо держави, сусіди Росії, не можуть почуватися безпечно, оскільки приклад агресивних дій Росії свідчить про те, що у будь-який час їхня територія може стати об'єктом агресії та окупації. Крім того, через дії Росії підірвано довіру до без'ядерного статусу держав. Як виявилося, держава не може позбутися ядерної зброї взамін на гарантії безпеки та політичної незалежності, оскільки навіть держава-гарант може цинічно порушити такі гарантії і анексувати частину території держави, що віддала свій ядерний потенціал. Дії Росії спричинилися до того, що тепер держави сві-

Мережко Олександр Олександрович — завідувач кафедри права Київського національного лінгвістичного університету, д.ю.н., професор.

ту почнуть бачити в ядерній зброї єдину надійну гарантію своєї національної безпеки, що неминуче призведе до нової гонитви озброєнь.

Агресивні дії Росії підірвали також міжнародну систему довіри, на який значною мірою базується міжнародне право. Як вважає польській соціолог Петро Штомпка (Piotr Sztompka), довіра — це переконання, а також дії, що базуються на ньому, стосовно того, що певні дії у майбутньому інших людей або функціонування інститутів будуть для нас корисними[1]. Саме довіра є підставою як міжнародного права, так і міжнародного суспільства в цілому. Без такої довіри неможливе нормальне функціонування ні права, ні суспільства. При цьому Петро Штомпка протиставляє культурі довіри культуру цинізму, тобто такому стану суспільних відносин, в якому домінує взаємна недовіра суб'єктів. На нашу думку, агресивні дії Росії підривають світову культуру довіри і культивують культуру цинізму. Крім того, Росія сама стає жертвою такої культури цинізму, оскільки після численних порушень нею своїх міжнародно-правових зобов'язань в стосунку до України та світового співтовариства, мало хто з держав чи міжнародних організацій буде довіряти Росії та вірити у те, що з нею варто укладати міжнародні договори. Коротко кажучи, Росія втратили довіру до неї світового співтовариства і перестала розглядатися як надійний партнер.

Росія також завдала серйозного удару по тому, що в соціології називають «глобальною моральною спільнотою», яка об'єднує всіх людей доброї волі і виключає тих, хто не шанує права людини, провокує ненависть і спирається у своїх діях на силу, а не на право[2]. По суті, Росія порушила одну з найважніших засад, на яких ґрунтується міжнародна мораль — засаду, згідно з якою до інших треба ставитися так, як ви би хотіли, щоб вони ставилися до вас[3]. Не має сумніву в тому, що якби Україна ставилися до Росії так само, як Росія зараз ставиться до України, порушуючи її суверенні права та принижуючи її, то це неодмінно викликало би незадоволення і гостру реакцію з боку Росії.

Іще одним тривожним наслідком агресії Росії стало те, що під впливом внутрішнього авторитарного режиму російська доктрина міжнародного права перестала бути справжньою наукою і перетворилася на елемент механізму офіціальної пропаганди, спрямованої на цинічну підтримку і апологію протиправних дій російського керівництва. Коли президент Росії Володимир Путін намагається затягти міжнародне право у XIX століття шляхом реанімації концепції верховенства сили у міжнародних відносинах та встановлення сфер впливу, то, на жаль, російські юристи-міжнародники безпринципно виправдовують його дії.

Мабуть однією з головних причин агресивності Росії на міжнародній арені та нехтування нормами міжнародного права є авторитарний режим усередині

---

[1] Sztompka P. Zaufanie. Fundament spoleczenstwa. — Krakow: Wydawnictwo Znak, 2007. — S. 99.

[2] Ibid. — S. 397–398.

[3] Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. Учебник. — М.: Издательство БЕК, 1996. — С. 146.

країни, а також брак поваги до прав людини, справжньої демократії та верховенства права. Замість цього в Росії можна спостерігати «верховенство президента Путіна», який стоїть над правом і який, як визнав прес-секретар президента Путіна Дмитро Пєсков, ухвалював рішення стосовно «приєднання» Криму одноосібно. По суті, в сучасній Росії правом, у тому числі міжнародним правом, є те, що вважає таким президент Путін.

Ще відомий російський дореволюційний юрист-міжнародних Федір Мартенс наголошував на тому, що якщо «у державі людська особа як така, визнається джерелом громадянських та політичних прав, то й міжнародне життя являє собою високу ступінь розвитку порядку і права. Навпаки, з державою, в якій людська особа жодними правами не користується, де вона безправна і пригнічується, міжнародні відносини не можуть ані розвиватися, ані встановлюватися на стійких підставах»[4].

Цю думку повторив 1989 року радянський класик міжнародного права Григорій Тункін, який під час горбачовської перебудови стверджував: «від держави, в якій демократія і законність домінують, і забезпечена повага до прав людини, можна очікувати більшої поваги до міжнародного права на міжнародній арені, ніж від держави, в якій панує свавілля» (a state in which democracy and legality predominate and respect for human rights is ensured can be expected to respect international law in the international arena more than a State in which arbitrariness predominates)[5].

Ця теза виявилася такою, що повністю відповідає дійсності, коли йдеться про сучасну Росію та її поведінку на міжнародній арені. Саме тому перед світовим співтовариством стоїть завдання сприяти демократизації Росії, без чого неможливо забезпечити дотримання нею норм і принципів міжнародного права.

Разом з тим, слід звернути увагу, що світове співтовариство не залишилось осторонь агресивної поведінки Росії. Так, 24 березня 2014 року лідери провідних країн світу (США, Великобританії, Японії, Німеччини, Франції), а також голова Європейської Ради і голова Європейської Комісії, прийняли Гаазьку декларацію, значення якої можна порівняти зі значенням Атлантичної хартії 1941 року, яка свого часу стала фундаментом формування антигітлерівської коаліції. В Гаазькій декларації чітко засвідчується підтримка суверенітету, територіальної цілісності і незалежності України, а її творці недвозначно заявили: «Міжнародне право забороняє придбання території іншої держави, частково або цілком, шляхом примусу або застосування сили. Це порушує принципи, на яких побудована міжнародна система. Ми засуджуємо незаконний референдум, проведений в Криму з порушенням конституції України. Ми рі-

[4] Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. В 2-х томах. — М.: Зерцало, 2008. — С. 3.

[5] Tunkin G.I. On the Primacy of International Law in Politics' in Perestroika and International Law (W.E. Butler ed., Martinus Nijhoff Publishers: Dordrecht, 1990). — P. 9.

шуче засуджуємо незаконну спробу Росії анексувати Крим порушуючи міжнародне право і конкретні міжнародні зобов'язання. Ми не визнаємо жодну з цих акцій».

Таким чином, ми бачимо що сьогодні сформувалася потужна коаліція держав, спрямована на захист не тільки територіальної цілісності та суверенітету України, але й міжнародного правопорядку в цілому. Все це дає надію на те, що міжнародному співтовариству вдасться у найближчому майбутньому відновити міжнародний правопорядок і систему міжнародної безпеки.

Післямова

Наша монографія є спробою узагальнити та кваліфікувати з міжнародно-правової точки зору події, які мали місце в України, починаючи з Революції гідності (або Євромайдану), яка розпочалася масовими акціями протесту проти дій тодішньої української влади в кінці листопада 2013 року, і закінчуючи агресією Російської Федерації, яка мала своїм проявом окупацію та незаконну анексію Криму Росією, а також інспірування РФ так званих референдумів спочатку в АР Крим (перед незаконною анексією), а потім і на сході України, які в результаті призвели до збройного протистояння на частині території Донецької та Луганської областей.

Провідні українські спеціалісти з міжнародного права надали своє бачення тих проблем, з якими стикнулася ще така молода Українська держава. Зокрема, щодо аналізу права на протест в контексті основних норм міжнародного права, конституційності і міжнародно-правової легітимності нової української влади, самовизначення народів і сепаратизму в сучасному міжнародному праві, АТО та її відповідності нормам міжнародного права, інформаційної війни та інформаційної безпеки в контексті міжнародного інформаційного права, щодо підтримки України з боку світової спільноти тощо.

Напевно, ще жодного разу за часи існування новітньої Української держави міжнародне право не було для нас таким актуальним, а юристи-міжнародники — так затребувані. Існуюча українська криза, збройний конфлікт в Україні за участі Російської Федерації, його вирішення лежать в площині саме міжнародного права. За умов збройної агресії Росії міжнародне право відіграє важливу роль для збереження нашої державності і територіальної цілісності, захисту національних інтересів України.

Українська держава не звикла (оскільки не було відповідної потреби, а значить — і практики) за всі роки незалежності ефективно і швидко реагувати на міжнародно-правові виклики, пов'язані насамперед з загрозою державному суверенітету з боку нашого головного стратегічного партнера, якого ми звикли називати «старшим братом» і з яким у нас тісні політичні, економічні, культурні зв'язки, а також тисячі кілометрів спільного кордону, як сухопутного, так і морського. Водночас, сусідня держава багато років працювала над формуванням і пропагандою своїх поглядів на міжнародній арені, над створенням, як ми зараз бачимо, пропагандистської машини, яка ефективно працює не тільки на

російського споживача, але й на міжнародну спільноту. Тоді як Україна часто-густо не встигає навіть сформулювати швидкі відповіді на дикі, ганебні, а іноді й фантастичні за своєю суттю мессиджі, які продукує на весь світ РФ.

Україна жодного разу не стикалася з проблемою визволення заручників, які були вивезені в іншу країну і віддані там під суд. Україна ніколи не знала проблеми тероризму та терористичних формувань на своїй території, які б спонсорувалися нашим колишнім головним стратегічним партнером. Не дивлячись на те, що Україна є однією з держав-засновниць ООН, ми ніколи не були змушені просити в членів цієї організації захисту та визнання нашого суверенітету та території. А тепер довелося. Також не слід забувати про те, що Україна є учасницею багатьох міжнародних договорів, в тому числі і з Російською Федерацією. І на сьогодні ми маємо розробити стратегію реагування на порушення не з нашого боку положень таких міжнародних документів.

Україна має переглянути стратегію своєї міжнародної політики, безпеки та проаналізувати свою участь у різних міжнародних організаціях та документах, знайти відповіді на питання і виклики, які сьогодні формують наш порядок денний, роблячи нашу державу топ-новиною для обговорення не тільки в телевізійних новинах, але і під час офіційних сесій найвпливовіших міжнародних інституцій. Ми маємо чітко заявляти про свою позицію і обстоювати національні інтереси всіма наявними в нас і в світі засобами. І зробити це без залучення спеціалістів з міжнародного права неможливо.

Готуючи нашу монографію, ми кожного дня були свідками все нових агресивних дій з боку РФ щодо України. Тема україно-російської війни — головна на кухнях пересічних українців, які чи то збирають своїх близьких на війну, чи то переживають за тих, хто вже там, чи то розшукують зниклих або хоронять знайдених. Дивним виглядає не просто фронтова війна (якою б гібридною її не називали, а наші патріоти гинуть не від гібридної, а від звичайної модернової зброї конвенційної війни) у XXI столітті. Дивним виглядає те, що агресором стосовно нас виступила саме Росія — країна, яка мала би бути (і в багатьох наших думках була) нашим головним союзником та партнером, гарантом нашої територіальної цілісності. Звісно, складно було передбачити, що постійний член РБ ООН сам створить загрозу для міжнародного миру та безпеки, ставлячи під питання існуючі засади світового порядку. І нову сторінку новітньої української історії ми маємо розпочати саме з вирішення питання подальшого співіснування с Росією, яка нікуди від нашого кордону не подінеться. Нам потрібно тепер шукати нових стратегічних партнерів та шукати інші шляхи побудови відносин з Росією, а також її сателітами, а головне — нарешті чітко визначитися, хто для нас є партнером, а хто — ні.

Україна, громадяни якої під час Революції гідності продемонстрували всьому світові свою свідомість і бажання жити в модерновій, демократичній, вільній та багатій державі, має все для того, щоб перетворитися, нарешті, з об'єкта зовнішньої політики на суб'єкта, посівши гідне місце регіонального лідера, потіснивши при цьому Росію.

Хронологія української Революції гідності
(21 листопада 2013 року — 27 лютого 2014 року)

Передумови виникнення протестів

Тригером, який запустив протести в Україні восени 2013 року, став зрив тодішнім президентом Януковичем підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Така реакція суспільства на непідписання УАУЄС передовсім була пов'язана з різкою зміною вектора міжнародної політики України, що, починаючи з 2006 року, мав чітке євроінтеграційне спрямування.

22 січня 2006 року розпочалася підготовка до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Тоді Рада міністрів закордонних справ ЄС затвердила мандат Єврокомісії на переговори з Україною про нову базову угоду, що могла б забезпечити якісно новий формат взаємовідносин між Україною та державами Євросоюзу.

5 березня 2007 року переговори про угоду розпочалися.

7 лютого 2010 року Віктор Янукович був обраний четвертим Президентом України.

11 листопада 2011 року у Брюсселі відбувся завершальний 21-й раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію, у ході якого були узгоджені всі положення її тексту.

19 грудня 2011 року в Києві під час п'ятнадцятого саміту Україна — ЄС лідери України та ЄС офіційно заявили про завершення переговорів щодо Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

28 жовтня 2012 року в Україні на чергових парламентських виборах перемогу здобула Партія регіонів, якою де-факто керував президент Янукович. Серед іншого в передвиборчій програмі цієї політичної сили зазначалось, що у сфері зовнішньої політики Партія регіонів «виступає за здобуття асоційованого членства в Євросоюзі, створення зони вільної торгівлі, зняття візових бар'єрів між Україною та ЄС».[1]

---

[1] Партія регіонів. Вибори народних депутатів України 2012. Офіційний портал ЦВК [Електронний ресурс]. — Точка доступу: http://www.cvk.gov.ua/pls/vnd2012/WP502?PT001F01=900&pf7171=50.

30 березня 2012 року у Брюсселі голови переговорних делегацій парафували УАУЄС.

Здавалося, нічого не повинно було б завадити підписанню у Вільнюсі **28 листопада 2013 року**. Проте приблизно за місяць до зазначеної дати євроінтеграційний процес почав різко гальмуватися, до того ж самою Україною. З одного боку, на президента Януковича тиснули європейські колеги, висуваючи неприємні для нього умови підписання Угоди (насамперед так званий «закон Тимошенко» про можливість лікування ув'язнених за кордоном).[2] З іншого боку, на Януковича тиснув президент РФ Володимир Путін, який за місяць до підписання однозначно заявив про негативні наслідки для держави Україна, пов'язані з асоціацією і зоною вільної торгівлі з ЄС.

25 жовтня Віктор Янукович, виступаючи на засіданні глав держав СНД у Мінську, заявив, що Україна пропонує сформувати постійний консультативний формат «Україна — Європейський Союз — Митний союз». Він зазначив, що днем раніше провів дуже багато дискусій з президентом Росії Володимиром Путіним і той висловлював свої побоювання щодо підписання Україною Угоди з ЄС.[3]

27 жовтня Віктор Янукович неформально зустрівся з президентом РФ Володимиром Путіним в Сочі. Пропозицію Януковича про участь Росії як третьої сторони у перемовинах щодо асоціації України та ЄС європейська сторона не прийняла.[4]

21 листопада Верховна Рада України не проголосувала жодного з семи зареєстрованих законопроектів щодо лікування ув'язнених за кордоном (так звані «закони Тимошенко»).[5] А Уряд України ухвалив рішення про призупинення процесу підготування до укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.[6] У цей час сам Віктор Янукович перебуває з офіційним візитом в австрійській столиці, у Відні, де розповідає про євроінтеграційні настрої України.[7]

---

[2] ЄС відклав на місяць остаточне рішення про підписання асоціації з Україною. 15.10.2013. Дзеркало тижня. http://dt.ua/POLITICS/yes-vidklav-na-misyac-ostatochne-rishennya-pro-pidpisannya-asociaciyi-z-ukrayinoyu-130112_.html.

[3] Янукович пропонує створити постійну комісію Україна — Євросоюз — МС. 25.10.2013. УНІАН: http://www.unian.ua/politics/845593-yanukovich-proponue-stvoriti-postiynu-komisiyu-ukrajina-evrosoyuz-ms.html.

[4] Путін неформально зустрівся з Януковичем у Сочі. 27.10.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/10/27/7000815/.

[5] ВР провалила всі проекти щодо лікування Тимошенко. 21.11.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/21/7002615/.

[6] Уряд прийняв розпорядження про призупинення процесу підготовки до укладання Угоди про асоціацію з ЄС. Офіційний портал КМУ. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246868715&cat_id=244274160.

[7] Янукович у Відні продовжує запевняти, що веде Україну в Європу. 21.11.2013. Тиждень.ua. http://tyzhden.ua/News/94460.

Початок протестів. Перша фаза: два Майдани. 21 листопада — 1 грудня

Ще 13 листопада Юрій Луценко заявив про необхідність проведення акції протесту проти зриву підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС. Таку акцію планувалося провести 24 листопада. Однак протест почався трохи раніше.

21 листопада — початок акції на підтримку підписання УАУЄС. Це той день, коли уряд вирішив призупинити процес підготування до підписання Угоди про асоціацію. Увечері на майдан Незалежності вийшло близько 1,5 тисячі людей, які відгукнулися на заклик вийти на акцію протесту в соцмережі. Ніч простояли на майдані близько 150 осіб. Протести почалися не тільки в столиці, а й в обласних центрах України — Львові, Одесі, Харкові та інших містах. Особливо масовими були у Львові, де прихильників євроінтеграції підтримав мер міста Андрій Садовий.

22 листопада — активісти всупереч рішенню суду почали встановлювати на майдані Незалежності перші намети. Відбулася перша штовханина мітингувальників з правоохоронцями. В цей же день Верховна Рада АР Крим заявила про свою підтримку рішення прем'єра Азарова призупинити процес євроінтеграції.

Реакція міжнародної спільноти була очікувана. Росія через своїх спікерів говорила про прагматичний вибір України. Своєю чергою, представники ЄС висловлювали глибоку занепокоєність рішенням українського уряду, але при цьому можливість підписання Угоди про асоціації не скасовували. Держсекретар США Джон Керрі відмінив свій візит у Київ, запланований на 5–6 грудня. Натомість мала приїхати його заступник Вікторія Нуланд.

24 листопада — в цей день багато чого в Україні сталося вперше.

Перша багатотисячна мирна народна хода у Києві та народне віче «За європейську Україну!», де була ухвалена перша резолюція з вимогами до влади:

- відправити у відставку уряд Миколи Азарова за зраду національних інтересів через рішення про відмову від курсу на європейську інтеграцію;
- провести 27 листопада 2013 року позачергову сесію Верховної Ради, на якій терміново розглянути та ухвалити всі необхідні євроінтеграційні закони, зокрема про лікування засуджених за кордоном та про прокуратуру; у разі відмови домагатися розпуску парламенту та проведення позачергових виборів народних депутатів;
- Вікторові Януковичу негайно скасувати рішення уряду Азарова про непідписання УАУЄС, припинити політичні репресії, звільнити Юлію Тимошенко, відновити курс на європейську інтеграцію та підписати угоду про асоціацію на саміті у Вільнюсі; у разі відмови домагатися імпічменту президента Януковича за державну зраду та закликати всі демократичні країни світу негайно застосувати персональні санкції проти Януковича та представників його режиму.[8]

[8] Євромайдан ухвалив резолюцію: Януковича і уряд у відставку, повна мобілізація для протестів. 24.11.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/24/7002913/.

Стався перший розкол серед активістів і політиків, що обумовило появу двох євромайданів — «політичного» (мітинг відбувався на Європейській площі) та «без політиків» (розмістилися на майдані Незалежності). «Євромайдан без політиків» створив свою координаційну раду, куди, щоправда, крім активістів та громадських діячів, все ж таки були введені лідери трьох опозиційних парламентських фракцій (Арсеній Яценюк від «Батьківщини», Віталій Кличко від УДАРу, Олег Тягнибок від ВО «Свобода») та деякі інші політики. Координаційна рада Євромайдану ухвалила рішення залишатися включно до 29 числа на майдані Незалежності в Києві та закликала людей в усіх містах України виходити на свої майдани, зокрема на «акцію останнього попередження» 28 листопада.[9]

Звезення перших тітушок до столиці, яких помітили журналісти у Маріїнському парку.

Перший антимайдан на підтримку дій влади з гальмування євроінтеграційних процесів відбувся на Михайлівській площі столиці.

Сталися перші сутички під будівлею Кабміну протестувальників з правоохоронцями з застосуванням сльозогінного газу. Але ще не було першої крові.

26 листопада — «політичний» євромайдан вирішив об'єднатися з євромайданом «без політиків».

28–29 листопада — саміт «Східного партнерства» у Вільнюсі, на якому планувалося підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС. Жодного документа з президентом України Віктором Януковичем не підписано. Попри явне розчарування учасників Євромайдану таким рішенням президента Януковича, протест на майдані Незалежності потроху почав згасати. На вечір 29 листопада на ньому залишилось кілька сотень активістів, в основному студентів.

В **ніч на 30 листопада** силовики, прикриваючись розпорядженням київської влади встановити ялинку, зачистили майдан Незалежності від протестувальників, застосувавши надмірну силу, побивши студентів, журналістів, людей похилого віку. Прихисток від озвірілих правоохоронців активісти знайшли у Михайлівському соборі.

Ранок 30 листопада, коли вся країна побачила в новинах звіряче побиття студентів на майдані Незалежності силовиками, повністю змінив суть протесту. Тієї ночі Євромайдан почав перетворюватися на Майдан, який вже виступав не стільки за поновлення євроінтеграційного курсу Української держави, скільки проти свавілля влади, яка замість дослухатися до вимог своїх громадян, що масово вийшли на вулиці столиці та інших міст країни, пішла на силовий розгін акції протесту. Увечері на Михайлівській площі зібралося кілька десятків тисяч людей, щоб заявити про свій протест проти силового розгону Євромайдану. Лідери опозиції оголосили про проведення народного віча 1 грудня.

---

[9] Мітинг на майдані Незалежності залишатиметься до 29 листопада. 24.11.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/11/24/7002947/.

Мирний Майдан.
1 грудня 2013–19 січня 2014

1 грудня — народне віче на майдані Незалежності починається мирною ходою від пам'ятника Тарасу Шевченку по Хрещатику на майдан Незалежності. Це віче у центрі Києва зібрало людей ще більше, ніж 24 листопада.

В цей день Україна вперше почула про Автомайдан — водіїв на власних авто, які 1 грудня заблокували своїми машинами вулицю Грушевського біля Верховної Ради України. Цього дня Євромайдан розділився на радикалів, які захопили будинок КМДА, Жовтневий палац, Будинок профспілок, а також пішли штурмувати Адміністрацію Президента, і на поміркованих мирних протестувальників, які лишилися на майдані Незалежності, слухаючи виступи політиків та активістів. Досі не до кінця зрозуміла ситуація зі штурмом АП. У ЗМІ з'явились повідомлення про замовний характер акції, метою якої було начебто створення законних підстав для силовиків зачистити майдан від протестувальників. Цікаво, що на російському телебаченні, на одному з телеканалів, журналіст обмовився про людські жертви, коли на той момент були лише поранені.

Українці знову відчули на своїх спинах важкі дубинки правоохоронців, які вже вдруге за три дні жорстоко побили активістів, які перебували біля Адміністрації Президента. Особливу увагу при побитті силовики приділяли журналістам, які висвітлювали подію.

ЄС та США різко засудили побиття демонстрантів. Проте ми вперше побачили на власні очі роботу російської пропаганди. Російська сторона почала розповідати через своє телебачення про купку радикалів та екстремістів, які намагаються захопити владу в Києві. Почалися перші арешти та викрадення активістів. Багатьох з них так і не вдалося знайти.

3 грудня — Верховна Рада України провалила голосування за відставку Миколи Азарова. «За» проголосувало 186 народних депутатів з необхідних 226 голосів.

4 грудня — до Києва прибув голова МЗС Німеччини Гідо Вестервелле, який зустрівся з трьома лідерами опозиції — Яценюком, Тягнибоком і Кличком. Наступного дня він відвідав майдан. Колишні президенти України — Леонід Кравчук, Леонід Кучма, Віктор Ющенко — виступили з ініціативою проведення круглого столу, щоб примирити владу та мітингувальників.

6 грудня — президент Янукович зустрівся з президентом РФ Володимиром Путіним у Сочі.

8 грудня — на майдані Незалежності відбулося чергове народне віче «Марш мільйонів». Під час віча зі сцени майдану мітингувальники закликали українську владу звільнити затриманих, вивести спецпризначенців з вулиць Києва та інших міст, унеможливити насильство щодо мирних демонстрантів, відправити уряд у відставку, підписати Угоду про асоціацію.[10]

---

[10] Марш мільйонів. ОНЛАЙН. 08.12.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/articles/2013/12/8/7005244/.

Майданівці розширили географію протесту, оточивши весь урядовий квартал, перекрили весь рух по вулиці Грушевського, почали встановлювати наметові містечка. З'явилися перші «сотні», покликані стежити за порядком у наметових містечках і не допустити проникнення в ряди протестувальників провокаторів.

Акції солідарності з українськими протестувальниками відбулися у багатьох містах США, Канади та Європи.[11]

Своєю чергою, влада провела мітинг на свою підтримку у Маріїнському парку під лозунгом «Побудуємо Європу в Україні». Мітингувальники заявляли про підтримку курсу президента і виступили за мирне розв'язання ситуації, що виникла в країні, засудивши дії лідерів опозиційних сил.

Цього дня знесли пам'ятник Ленінові, що викликало досить неоднозначну реакцію у тих, хто підтримував акції протесту, підсиливши розкол демонстрантів на радикалів і поміркованих.

Дві ночі, на **10 і 11 грудня,** силовики відтісняли мітингувальників з урядового кварталу, повертаючи їх у межі барикад на майдані Незалежності. В ніч на 11 грудня з боку вулиці Інститутської подекуди силовики почали штурмувати барикади. Зранку голова МВС Захарченко звернувся до народу з заявою про те, що силового розгону Майдану не буде. Проте протистояння під будівлею КМДА між правоохоронцями та мітингувальниками тривало, яке закінчилося тим, що силовики відступили, залишивши майдан та захоплені раніше будівлі мітингувальникам.

13 грудня — опозиція такі пішла на круглий стіл, ініційований трьома колишніми президентами, де, крім них, також були присутні Янукович, Азаров та інші високопосадовці. Проте якогось результату така зустріч в урегулюванні кризи не дала. Хоча під час круглого столу Янукович зазначив, що до силового розгону Євромайдану та побиття студентів 30 листопада причетні три особи, однак жодного прізвища не назвав.[12]

Своєю чергою, народний депутат Віктор Балога опублікував у ЗМІ документи, які свідчили про планування проведення 24–30 листопада, а також 10 грудня владою так званої антитерористичної операції.[13]

14 грудня — стало відомо, що головними винуватцями за розгін 30 листопада влада призначила голову КМДА Олександра Попова, заступника секрета-

[11] Діаспора у 20-ти містах світу підтримає Марш мільйона. 08.12.2013. Медіа-портал української діаспори VIDIA. http://vidia.org/2013/18025.

[12] Янукович: до прийняття рішення про розгін причетні троє. 13.12.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/13/7006722/.

[13] Балога надав підтвердження силового сценарію на Майдані. 13.12.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/13/7006796/.

ря РНБО Володимира Сівковича та начальника київської міліції Валерія Коряка. Попов у своїх показах вказав, що виконував накази Андрія Клюєва.[14]

На Європейській площі влада провела свій мітинг «Збережемо Україну», який спочатку оголосили безстроковим, але вже за декілька годин після оголошення мітинг закінчився.

Ввечері на майдані Незалежності відбувся концерт українського рокгурту «Океан Ельзи», що виступив у своєму старому складі, і на який учасники гурту запросили як євромайданівців, так і привезених у Київ на мітинг на підтримку влади антимайданівців. Концерт на власні очі бачили сенатори США республіканець Джон Маккейн та демократ Кріс Мерфі, які перед тим зустрілися з лідерами опозиційних парламентських фракцій. Наступного дня вони виступили перед людьми зі сцени Майдану.

15 грудня — чергове народне віче на майдані Незалежності, де була ухвалена резолюція, якою Януковича застерегли і категорично заборонили йому підписувати угоду про приєднання до Митного союзу, що начебто було заплановане на 17 грудня.

Відбулися вибори народних депутатів у 5 мажоритарних округах. Опозиційний кандидат виграв лише в одному з них.

17–18 грудня у Москві проходить засідання українсько-російської міждержавної комісії. Янукович проводить зустрічі з Володимиром Путіним та іншими російськими високопосадовцями. В результаті Януковичу дають комерційний кредит у розмірі 15 млрд доларів[15], а також знижку на газ з обмовкою, що переглядатимуть ціну на газ щоквартально.[16]

19 грудня — ВРУ проголосувала перший закон про амністію учасників Євромайдану, а саме Закон України «Про усунення негативних наслідків та недопущення переслідування та покарання осіб з приводу подій, які мали місце під час проведення мирних зібрань», який президент підписав лише 23 грудня.

Янукович проводить спілкування з обраними журналістами.

22 грудня — чергове народне віче на майдані Незалежності, яке ухвалило резолюцію про створення загальнонаціональної організації Народне об'єднання «Майдан». До складу Ради народного об'єднання «Майдан» увійшли Тарас Бойків, Олексій Гарань, Василь Гацько, Ігор Жданов, Андрій Іллєнко, Ірена Карпа, Сергій Квіт, В'ячеслав Кириленко, Ігор Коліушко, Віталій Кличко, Руслан Кошулинський, Іван Крулько, Руслана Лижичко, Ігор Луцен-

[14] Попов повідомив ГПУ, що виконував розпорядження Клює ва. 14.12.2013. Дзеркало тижня. http://dt.ua/POLITICS/popov-povidomiv-gpu-scho-vikonuvav-rozporyadzhennya-klyuyeva-133934_.html.

[15] Заявления для прессы по окончании заседания Российско-Украинской межгосударственной комиссии. 17 декабря 2013 года. Официальный портал Президента Российской Федерации. http://www.kremlin.ru/transcripts/19854.

[16] Коэффициент стоимости российского газа для Украины будет пересматриваться ежеквартально. 17.12.2013. Зеркало недели. http://zn.ua/ECONOMICS/koefficient-stoimosti-rossiyskogo-gaza-dlya-ukrainy-budet-peresmatrivatsya-ezhekvartalno-135264_.html.

ко, Юрій Луценко, Марія Матіос, Андрій Мохник, Валерій Пацкан, Олег Осуховський, Андрій Парубій, Сашко Положинський, Петро Порошенко, Віталій Портников, Сергій Рахманін, Єгор Соболєв, Сергій Соболєв, Олександр Сушко, Вікторія Сюмар, Борис Тарасюк, Юлія Тимошенко, Олександр Турчинов, Олег Тягнибок, Валерій Чалий, Віктор Чумак, Тетяна Чорновіл, Зорян Шкіряк, Єлизавета Щепетильникова, Арсеній Яценюк.[17]

24 грудня — у Харкові стався напад на одного з організаторів місцевого Євромайдану Дмитра Пилипця. За його словами, він дістав 12 ножових поранень. Також у Харкові вже кілька днів невідомі палять машини активістів місцевого Євромайдану.

В ніч на **25 грудня** жорстоко побита журналістка Тетяна Чорновол. Її побиття спричинило нову хвилю протестів.

29 грудня — Автомайдан поїхав з пікетом до Межигір'я.

1 січня 2014 року — в деяких містах України пройшла хода в честь 105-ї річниця з дня народження Степана Бандери. У Києві факельна хода закінчилася скандалом, коли декілька молодиків з натовпу кинули запалені факели в хол готелю, повз який вони проходили.

З **2 січня** ДАІ розпочала штрафувати людей за участь в автопробігу до Межигір'я. До людей працівники Державтоінспекції почали приходити додому з повістками про порушення ПДД — відмова зупинитися на вимогу працівника ДАІ на КПП 29 грудня 2013 року.

3 січня — біля міліційного відділку на Хрещатику побили Андрія Іллєнка, нардепа від «Свободи».

6 січня — на майдані Незалежності вимкнули світло. Мітингувальників це насторожило, бо відразу поповзли чутки, що влада готується до зачистки. Проте цього не сталося.

8 січня — Сенат США ухвалив резолюцію щодо України, в якій, окрім іншого, зазначено, що в разі подальшого державного насильства стосовно мирних демонстрантів, президент і Конгрес повинні розглянути можливість застосування цілеспрямованих санкцій, зокрема візових, і заморожування активів щодо осіб, відповідальних за замовлення або застосування насильства.[18]

9 січня — Громадська рада Майдану поставила опозиції умови: висунути єдиного кандидата на президентських виборах до 10 січня, розпочати блокування Верховної Ради з першого дня зимової сесії та домогтися розпуску парламенту. Якщо опозиція відмовиться виконати ці умови, то активісти пообіцяли відповідно відреагувати, проте як саме, не уточнили.[19]

---

[17] На Євромайдані створили народне об'єднання «Майдан». 22.12.2013. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2013/12/22/7007993/.

[18] Сенат США прийняв резолюцію по Україні і пригрозив санкціями. 08.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/8/7009151/.

[19] Опозиція має висунути єдиного кандидата вже зараз — Громадська рада Майдану. 08.01.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25224886.html.

10 січня — так званих «васильківських терористів» Києво-Святошинський суд засудив до 6 років в'язниці, що викликало шквал невдоволення у присутніх у залі судового засідання. Працівники міліції у жорсткій формі вивели з зали суду підсудних. Почалася колотнеча. Працівники міліції почали бити присутніх. Сутички продовжилися поза залою суду. Автомайдан заблокував автобуси з «Беркутом» під Святошинським РВВС.

У ніч з 10 на 11 січня під Святошинським РВВС у Києві «Беркут» побив екс-міністра МВС Юрія Луценка та інших активістів, серед яких також були троє депутатів від «Свободи» та журналісти. Сутичка закінчилася тим, що після переговорів між мітингувальниками і начальником РВВС «беркутівці» зняли маски, після чого їх випустили через «живий коридор» з автобусів до відділку.

11–12 січня в Харкові відбувся так званий Форум євромайданів. Проте, жодного лідера опозиції на форумі не було. Форум відбувався під тиском та погрозами з боку місцевої харківської влади. Не обійшлося без сутичок з місцевими тітушками.

12 січня — в Києві на майдані відбулося чергове народне віче, на якому лідери опозиції дали Януковичу 10 днів на звільнення всіх заручників. Арсеній Яценюк зі сцени заявив, що наступного пленарного тижня опозиція вимагатиме створити у Верховній Раді ТСК з розслідування протиправних дій правоохоронців та ухвалити рішення про ліквідацію «звірячих назв і звірів з української міліції», а також скорочення витрат на держапарат у проекті держбюджету-2014 на 20 мільярдів гривень.[20] Своєю чергою, активісти Автомайдану знову завітали до резиденції Януковича у Межигір'ї, де провели свій мітинг.

Разом з тим біля ВРУ влада встановила своє наметове містечко, завезла туди своїх мітингувальників, яких охороняли загони внутрішніх військ.

13 січня — у Маріїнському парку зібрався антимайдан на підтримку дій влади. Прихильники влади заявили, що мають намір продовжувати свою акцію доти, доки не буде ухвалений держбюджет на поточний рік.[21]

Лідери опозиції на погоджувальній раді в парламенті оголосили свої вимоги спікерові Рибаку: проголосувати відставку уряду, розпустити підрозділ «Беркут», заслухати звіт Генпрокурора Віктора Пшонки та створити ТСК щодо дій силовиків під час масових акцій протесту. Опозиціонери пообіцяли, що в разі нереагування парламентської більшості на їхні вимоги Верховна Рада в нормальному режимі працювати не буде. Після чого пішли з засідання.[22]

---

[20] Яценюк: Даємо Януковичу десять днів. 12.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/12/7009367/.

[21] Антимайдан має намір захистити бюджет-2014. 13.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/13/7009396/.

[22] Опозиція оголосила вимоги Рибаку і пішла з Ради. 13.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/13/7009399/.

15 січня — Окружний адмінсуд міста Києва за позовом Київської міськдержадміністрації заборонив проведення акцій протесту в центрі Києва до 8 березня 2014 року. Опозиція заговорила про підготовку чергового штурму Майдану.

16 січня — Верховна Рада України без обговорення голосує за проект Держбюджету на 2014 рік, а також ухвалює так звані «диктаторські закони», серед яких запроваджується дозвіл на заочне кримінальне провадження, заборона їздити колоною більш ніж 5 автівок, відповідальність за наклеп, екстремізм, встановлення наметів, носіння масок, касок тощо. Ці закони викликали бурю обурення не тільки в українських громадян, але й у світової спільноти, яка різко відреагувала на ухвалені законодавчі ініціативи.

17 січня — президент Янукович підписав «диктаторські закони». Глава Адміністрації Президента України Сергій Льовочкін подав у відставку. Разом з ним, за інформацією деяких ЗМІ, з посад пішли прес-секретар президента Дарка Чепак та директор Національного інституту стратегічних досліджень Андрій Єрмолаєв.

На **19 січня** опозиція оголосила про проведення чергового народного віча на майдані у Києві.

Ескалація конфлікту. 19 січня — 21 лютого

19 січня — народне віче на майдані Незалежності, під час якого лідери опозиційних фракцій у парламенті закликали оголосити дострокові вибори Президента України, утворити Народну раду з числа народних депутатів, повернутися до Конституції 2004 року і розпочати роботу над текстом нового Основного Закону.[23] Проте люди, що прийшли на віче, всупереч своїм очікуванням та скандуванням «Лідера!» так і не почули від політиків головного: хто з трьох лідерів опозиційних фракцій у парламенті готовий стати реальним лідером народного спротиву. В результаті, навіть не чекаючи офіційного закінчення Віча, частина мітингувальників пішла через Європейську площу до вулиці Грушевського, де на той час стояв кордон внутрішніх військ. Водночас автомайданівці намагалися пройти до Верховної Ради, але на розі Інститутської та Шовковичної їх зупинили правоохоронці, зав'язалася перепалка з даївцями.

На Грушевського мітингувальники впритул підійшли до вевешників, які блокували урядовий квартал. Достеменно невідомо, хто саме розпочав сутичку, чи мітингувальники, які, за словами міліціянтів, почали бити вевешників кийками та кидати каміння, чи силовики, які, за словами мітингувальників, підпалили один з автобусів, що стояв поруч з живим кордоном вевешників. Лідери опозиції, зокрема Віталій Кличко, який став між протестувальниками

[23] План дій від опозиції: Народна рада, відставка Януковича і нова Конституція. 19.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/19/7009930/.

та силовиками, закликаючи до миру, не змогли зупинити протистояння.[24] Так розпочалося перше серйозне збройне протистояння між силовиками та євромайданівцями. Майданівці кидали в силовиків каміння та «коктейлі Молотова» (які там перейменувалися в «коктейлі Грушевського»), а також почали палити автомобільні шини.

Силовики запустили водомети[25] (і це в мінусову температуру на вулиці) та почали застосовувати зброю, поки що офіційно не вогнепальну, а травматичну, світло-шумові та звукові гранати. До вечора в результаті протистояння між мітингувальниками та правоохоронцями на вулиці Грушевського згоріли 4 міліційні автобуси та два ЗІЛи, які були пригнані для блокування проходу протестувальників до урядового кварталу. Було дуже багато травмованих і поранених з боку протестувальників. Серед правоохоронців також були жертви, проте менші. Своєю чергою, політики, з числа опозиційних лідерів відхрестилися від застосування сили проти правоохоронців.[26]

На своїй сторінці у фейсбуці делегація ЄС в Україні (Delegation of the European Union to Ukraine) від імені посла ЄС в Україні Яна Томбінського закликала українців «не загострювати ситуацію, яка вже дуже важка і небезпечна. Атаки на правоохоронців можуть дати аргументи тим, хто не прихильник політичного способу розв'язання кризи».

Пізно ввечері Арсеній Яценюк повідомив зі сцени Майдану про те, що президент Віктор Янукович начебто заявив про готовність розпочати переговори з представниками опозиції для врегулювання ситуації, що склалася.

В ніч на **20 січня** працівники міліції роздягли, обстріляли резиновими кулями та побили двох молодих чоловіків, які працювали будівельниками і відпочивали в одному з будинків на вулиці Грушевського. Про це у фейсбуці заявив один з активістів.[27]

У Львові протестувальники всю ніч блокували бази «Беркуту» та ВВ.

20 січня — протистояння на вулиці Грушевського продовжились. Правоохоронці залили «поле битви» водою, яке в мороз перетворилося на ковзанку. Наказом №19/24796 за підписом глави МВС Віталія Захарченка, зареєстрованому в Мін'юсті, дозволено силовикам застосовувати до мітингувальників фізичну силу, спеціальні засоби і вогнепальну зброю, що вони і робили.[28] Як наслідок, серед мітингувальників побільшало серйозно поранених силовиками людей. Також ЗМІ писали про масові арешти та зникнення протестувальників, яких правоохоронці виловлювали поблизу Майдану.

---

[24] Водохреща. Віче та штурм Грушевського. 19.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/articles/2014/01/19/7008810/.

[25] Відео події див. на ютюбі: http://youtu.be/o5BUlWOJ2Vs.

[26] Яценюк: Ми засуджуємо насильство, яке відбулося. Це не наш план. 19.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/19/7009942/.

[27] Відео події див. на ютюбі: http://youtu.be/SwZ_LW9NsUE.

[28] Відео події див. на ютюбі: http://youtu.be/KgOIbnTxlBo.

За добу протистоянь до лікарів швидкої медичної допомоги звернулося 104 особи. Трьом постраждалим видалено очні яблука, одному ампутовано п'ясть руки.[29]

Президент Польщі Броніслав Коморовський скликав засідання Ради національної безпеки для обговорення стратегічних питань польських та європейських відносин з Україною.

Віктор Янукович звернувся через ТБ до українців з закликом припинити протистояння.[30]

В ніч на **21 січня** газети «Голос України» та «Урядовий кур'єр» оприлюднили так звані «диктаторські закони», ухвалені парламентом 16 січня.[31]

За офіційними повідомленнями влади, з 16:00 19 січня київські лікарі надали допомогу 122 учасникам акцій протесту, 50 пацієнтів перебувають в умовах стаціонару.[32]

21 січня — зранку невідомі викрали активіста та одного з лідерів Євромайдану Ігоря Луценка разом з потерпілим від подій Юрієм Вербицьким, якого він привіз на своїй машині до Жовтневої лікарні. Наступного дня Юрія Вербицького знайшли мертвим у бориспільській лісосмузі Київської області. Увечері Луценко знайшовся. На своїй сторінці у фейсбуці він написав: «Наразі я виповз з лісу, куди мене завезли і кинули мої викрадачі, і знаходжусь у доброму гуморі, без мобілки і у посередньому фізичному стані. Нічого серйозного, просто майже 15-годинне спілкування з викрадачами було часом дуже важким морально і фізично».

Генеральний секретар Ради Європи Турбйорн Ягланд ухвалив рішення відкласти проведення Керівного комітету Україна — Рада Європи, засідання якого мало відбутися наступного дня — 22 січня: поки експерти Ради Європи не проведуть детального аналізу суперечливих законів, які «були поспішно ухвалені Верховною Радою», і не подадуть свій звіт на розгляд Комітету міністрів Ради Європи, нова дата засідання комітету визначена не буде.[33]

22 січня — День соборності розпочався тим, що близько 8-ої ранку Беркут пішов в атаку на мітингувальників на вулиці Грушевського. Під час сутичок застрелили Сергія Нігояна. Пізніше стало відомо про ще одного загибло-

---

[29] Одному з госпіталізованих мітингарів ампутовано кисть руки, трьом видалено очні яблука. 20.04.2014. УНІАН. http://www.unian.ua/politics/874240-odnomu-z-gospitalizovanih-mitingariv-amputovano-kist-ruki-trom-vidaleno-ochni-yabluka.html#ad-image-0.

[30] Відео події див. на ютюбі: http://youtu.be/90arkU5FVOU.

[31] Голос України №10 (5760) від 21 січня 2014 р.; Урядовий кур'єр №11 (5140) від 21 січня 2014 р.

[32] Станом на 10:00 21 січня за медичною допомогою звернулися 6 учасників акцій протесту. 21.01.2014. Київська міська державна адміністрація. Офіційний інтернетпортал. http://kievcity.gov.ua/news/12945.html.

[33] У Раді Європи вирішили не вдавати, що в Україні нічого не відбувається. 21.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/21/7010520/.

го — громадянина Білорусі Михайла Жизневського. Загалом кількість загиблих у сутичках на Грушевського цього дня сягла 5 осіб.[34]

Прем'єр-міністр Микола Азаров заявив, що влада не має стосунку до жертв на Грушевського.[35] У МВС заперечили застосування вогнепальної зброї.[36] Кабінет Міністрів розширив кількість спецзасобів, дозволених для використання правоохоронцями, розпорядженнями № 13[37] та № 14[38], якими дозволено правоохоронцям для охорони громадського порядку використовувати, серед іншого, аерозольні гранати «Дрейф-2», світлозвукові «Полум'я-М», «Факел-С» та «Заря-2», а також ручні димові гранати «Сирень-3», та водомети.

Віктор Янукович привітав українців з Днем соборності,[39] а також закликав опозицію сісти за стіл переговорів і зупинити протистояння.[40]

Лідери опозиції пішли до Адміністрації Президента на переговори, але через кілька годин залишили її без коментарів для ЗМІ. Пізніше в соцмережах з'явилось повідомлення про заклик від опозиційних сил зібратися на віче на майдані Незалежності.

Тимчасом у президента переговори назвали «першим етапом». Участь у них взяли секретар Ради національної безпеки та оборони, керівник робочої групи Андрій Клюєв, радник Президента України Андрій Портнов, міністр юстиції Олена Лукаш, керівник фракції Політичної партії «УДАР» Віталій Кличко, керівник фракції ВО «Батьківщина» Арсеній Яценюк, керівник фракції ВО «Свобода» Олег Тягнибок. Зустріч в Адміністрації Президента тривала понад три години.[41]

Лідер фракції «Батьківщина» Арсеній Яценюк на віче на майдані Незалежності заявив, що у президента Віктора Януковича є доба для того, щоб зупинити кровопролиття в Україні. «У нас є два шляхи: перший — зупинити кровопролиття. На цей шлях у нас залишилось 24 години. Якщо цього не буде, то

---

[34] Лікарі на Грушевського повідомили про загибель 5 людей. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010771/.

[35] Азаров заявляє, що влада не має стосунку до жертв на Грушевського. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010585/.

[36] У Захарченка кажуть, що вони у Києві поки не стріляють, але можуть. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010599/.

[37] Постанова КМУ «Про внесення змін до пункту 12 «Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку»» № 13 від 22.01.2014. Урядовий портал. http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd.

[38] Постанова КМУ «Про внесення змін до пункту 16 «Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку»» № 14 від 22.01.2014. Урядовий портал. http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/cardnpd.

[39] Янукович «привітав» із Днем соборності обіцянками порозуміння. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010571/.

[40] Янукович закликав опозицію сісти за стіл переговорів і зупинити протистояння. 22.01.2014. Інтерфакс-Україна. http://ua.interfax.com.ua/news/political/186968.html.

[41] Сайт президента називає зустріч Януковича з лідерами опозиції першим етапом переговорів. 22.01.2014. Інтерфакс-Україна. http://ua.interfax.com.ua/news/political/187052.html.

я скажу за себе: я із соромом жити не буду. Завтра підемо уперед: якщо куля в лоб, то куля в лоб. Але чесно, справедливо і сміливо», — заявив опозиціонер.[42]

Була створена Народна рада України. На установчих зборах Народної ради України затвердили Декларацію про проголошення Народної ради України.[43] До об'єднання увійшли народні депутати-опозиціонери та позафракційні, які залишилися на позиції захисту Конституції, конституційного ладу, демократії, парламентаризму і виступили проти диктатури і узурпації влади режимом Януковича. Народна рада створила місцеві ради і ухвалила рішення про підготування до проведення всеукраїнського народного голосування. Народну раду очолили Кличко, Тягнибок і Яценюк.

За чотири дні протистояння в центрі Києві від рук правоохоронців постраждали близько 50 журналістів.[44]

Посли Великої Британії та Німеччини розкритикували міністра закордонних справ Леоніда Кожару за поведінку на зустрічі з дипломатами та інформацію щодо подій у Києві. На цій зустрічі також були присутні міністр юстиції Олена Лукаш, заступник голови МВС Ратушняк.[45]

Міжнародна правозахисна організація *Amnesty International* зазначила, що загибель мітингувальників проти влади стало наслідком безкарного міліційного свавілля під час масових акцій.[46]

Реакція міжнародної спільноти була однозначна. Верховний представник ЄС із питань зовнішньої політики та політики безпеки, віце-президент Єврокомісії Кетрін Ештон закликала до стриманості й діалогу.[47] Президент Польщі Броніслав Коморовський зателефонував українському президентові й закликав зупинити насильство в країні.[48] Міністр закордонних справ Литви Лінас Лінкявічус у своєму твітері написав про те, що Євросоюз має запровадити санкції проти української влади. Міністр закордонних справ Німеччини Франк-Вальтер Штайнмаєр у своїй заяві закликав президента Віктора Януко-

---

[42] Яценюк заявив, що готовий іти з людьми під кулі. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010808/.

[43] В Україні створено Народну Раду замість Верховної. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010781/.

[44] Список постраждалих журналістів під час сутичок 19 січня — 5 лютого (оновлюється, 80 випадків). 05.02.2014. Інститут масової інформації. http://imi.org.ua/analytics/42777-spisok-postrajdalih-jurnalistiv-pid-chas-sutichok-19–20-sichnya-onovlyuetsya.html.

[45] Відео події «5-го каналу». 22.01.2014. http://youtu.be/yr6dTxgJkdY.

[46] Українська влада має діяти негайно, щоб зупинити ескалацію насильства. 22.01.2014. Amnesty International Ukraine. http://www.amnesty.org.ua/node/666.

[47] Statement by EU High Representative Catherine Ashton on violence and reported deaths of protesters in Kyiv. 140122/01. 22.01.2014. Brussels. European Union External Action. http://eeas.europa.eu/statements/docs/2014/140122_01_en.pdf.

[48] Коморовський подзвонив Януковичу і закликав «зупинити кров». 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010789/.

вича не застосовувати насильство щодо демонстрантів у Києві.[49] Генеральний секретар НАТО Андерс Фог Расмуссен також висловив занепокоєння подіями в Україні і закликав до діалогу та прояву стриманості.[50] США відкликали візи декількох українців через застосування насильства проти протестувальників.[51]

На Всесвітньому економічному форумі у Давосі учасники бойкотували прем'єра України Миколу Азарова. Форум відкликав запрошення прем'єр-міністрові України виступити за засіданні.[52]

Своєю чергою у Москві заявили, що по-екстремістськи налаштовані українські опозиціонери порушують Конституцію, а влада зіткнулася із втручанням ззовні, зокрема з боку Європи та США. Про це заявив заступник голови МЗС РФ Григорій Карасін.[53]

Протягом ночі на **23 січня** «Беркут» та «тітушки» щонайменше у чотирьох місцях по Києву зупинили та побили учасників Автомайдану, зокрема виманивши їх проханнями про допомогу нібито від постраждалих «євромайданівців». За даними активістів, зникли щонайменше 15 автомайданівців, на яких «полювали» «тітушки» та «Беркут».[54]

23 січня — протестувальники і силовики на прохання лідера партії «УДАР» Віталія Кличка домовилися про «час тиші» на період до 20.00, поки будуть відбуватися переговори між владою та опозицією.[55]

Зник один з лідерів Автомайдану Дмитро Булатов.

В інтернеті з'явився ролик, як «Беркут» та інші силовики в чорній формі Внутрішніх військ знущаються із затриманого чоловіка на Грушевського. Ним виявився Михайло Гаврилюк.[56]

---

[49] Німеччина й Велика Британія закликала Януковича не застосовувати насильство. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010776/.

[50] Генсек НАТО закликав українців до стриманості й діалогу. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010666/.

[51] U.S. Embassy Statement on Visa Revocations. January 22, 2014. US Embassy Kyiv, Ukraine. http://ukraine.usembassy.gov/mobile//statements/visa-revocations2.html#.Ut-JeBqOPr0.twitter.

[52] World Economic Forum Drops Ukrainian Prime Minister As Protesters Die In Kiev. 22.01.2014. BuzzFeed. http://www.buzzfeed.com/miriamelder/world-economic-forum-drops-ukrainian-prime-minister-as-prote#33elcd.

[53] Росія засудила «українських екстремістів» і втручання ЄС і США. 22.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/22/7010715/.

[54] Автомайданівці потрапили в пастку до «тітушок» та «Беркуту». Є затримані. 23.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/23/7010873/.

[55] Кличко попросив «годину тиші» на Грушевського. Активісти загасили вогонь. 23.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/23/7010922/.

[56] Беркут роздягнув догола людину і знімав на відео. 23.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/23/7010998/.

Відео події див. на ютюбі: https://www.youtube.com/watch?v=z0zD3pOG-Tk.

Спікер ВРУ Володимир Рибак провів зустріч з Віктором Януковичем, де президент закликав розв'язати проблемні питання на позачерговому засіданні Ради.[57] Позачергову сесію призначили на 28 січня.

Опозиція, йдучи на переговори до Януковича, також закликала провести позачергову сесію парламенту і порушити там питання відставки уряду та інших вимог Майдану.

Віталій Кличко та Олег Тягнибок прийшли до натовпу мітингувальників на вул. Грушевського після переговорів з владою та повідомили про результати, які зводилися до того, що треба створити буферну зону та припинити протистояння. Натовп на це відреагував досить різко, подекуди криками «Ганьба!». В результаті на майдані Незалежності протестувальники ухвалили рішення про вихід лідерів опозиції з переговорного процесу з владою та розширення території Майдану до вул. Ольгинської.

Януковичу зателефонували канцлер Німеччини Ангела Меркель, президент Єврокомісії Жозе Мануель Баррозу[58] та віце-президент США Джозеф Байден.[59] Предметом усіх перемовин, як повідомляється, були заходи та конкретні дії, які зможуть сприяти стабілізації ситуації в Україні.

В регіонах прихильники Євромайдану почали захоплювати приміщення міської влади. 23 січня захоплено Тернопільську, Рівненську, Львівську ОДА (у Львові мітингувальники змусили губернатора Олега Сала написати заяву про своє звільнення, яку він цього ж дня відкликав), масові акції протесту біля приміщень міської влади проходили в Івано-Франківську, Хмельницькому, Житомирі. Штурм ОДА відбувся у Черкасах, проте міліція ОДА в мітингувальників відбила.

24 січня — Майдан розширився. Вночі біля верхнього виходу з метра «Хрещатик» на вулиці Інститутській збудували нову барикаду. Зранку Віктор Янукович призначив главою Адміністрації Президента України Андрія Клюєва, Андрія Портнова — його першим заступником. В різних містах країни протестувальники штурмують ОДА. Захопили Чернівецьку, Хмельницьку, Івано-Франківську, Волинську ОДА. Акції протесту тривають у Полтаві, Кіровограді, Ужгороді.

25 січня — відбулася чергова зустріч лідерів опозиції з президентом Януковичем. Віктор Янукович запропонував Арсенієві Яценюку посаду прем'єр-міністра, а Віталієві Кличку посаду віце-прем'єра з гуманітарних питань. У разі

---

[57] На позачерговій сесії ВР може бути розглянуто питання відставки уряду та закони від 16 січня — зустріч Януковича з Рибаком. 23.01.2014. Інтерфакс-Україна. http://ua.interfax.com.ua/news/political/187173.html.

[58] Януковичу за день зателефонували Меркель, Баррозу і Байден. 23.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/23/7011041/.

[59] Readout of Vice President Biden's Call with Ukrainian President Viktor Yanukovych. January 23, 2014. The White House, Office of the Vice President. http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/01/23/readout-vice-president-bidens-call-ukrainian-president-viktor-yanukovych.

їхньої згоди, він готовий відправити у відставку уряд Миколи Азарова. Про це журналістам розповіла міністр юстиції Олена Лукаш, яка брала участь у переговорах.[60] Також президент Віктор Янукович погодився звільнити від відповідальності всіх учасників протестних акцій, а також повернутися до Конституції 2004 року. Про це за підсумками переговорів заявив перший заступник глави Адміністрації Президента України Андрій Портнов.[61]

Проте опозиціонери не пристали на цю пропозицію та відмовилися від посад в уряді. Про це заявив лідер УДАРу Віталій Кличко зі сцени на майдані Незалежності, зазначивши, що їхні вимоги — проведення президентських виборів уже цього року. Лідер «Свободи» Олег Тягнибок заявив, що опозиція чекає від влади конкретних дій щодо відставки уряду, бо не вірить обіцянкам Віктора Януковича.

В інтернеті з'явилося відео, на якому видно як бійці «Беркуту» б'ють активістів на колонаді стадіону «Динамо». Відео датоване 20 січня. Як пише автор відео, події записані близько 21:20.[62]

Дарка Чепак звільнена з посади прес-секретаря президента Віктора Януковича. Відповідний указ №50/2014 розміщено на сайті президента. Іншим указом №49/2014 президент звільнив Андрія Єрмолаєва з посади директора Національного інституту стратегічних досліджень. Указом №43/2014 Янукович призначив народного депутата від Партії регіонів Володимира Макеєнко головою КМДА.

Майданівці захопили Полтавську та Чернігівську ОДА. Мітингувальники на 25 січня контролюють держадміністрації у 10 областях. Територія протесту за цей час поширилася на Полтавську, Чернігівську, Київську, Житомирську, Хмельницьку, Рівненську, Тернопільську, Чернівецьку, Івано-Франківську та Львівську області. В облозі перебувають ОДА на Закарпатті та Волині. Натомість у Черкасах міліція відбила у мітингувальників раніше захоплену адміністрацію. Разом з тим мітинги на підтримку Євромайдану відбуваються і в інших обласних центрах.

У ніч на **26 січня** у мітингувальників на Грушевського з'явилася інформація про те, що в Українському домі на Європейській площі сховалися силовики. Побоюючись удару з тилу, активісти заблокували будинок та почали його штурм. Близько 4:00 ранку до місця подій прибули Віталій Кличко на інші нардепи, які, за їхніми словами, провели переговори з керівництвом МВС щодо виведення бійців внутрішніх військ із будівлі. Після цього силовики безперешкодно залишили Український дім. На даху Українського дому активісти, які зайняли будівлю, знайшли набої для автомату Калашникова та карабіну Симо-

[60] Янукович запропонував Яценюку прем'єрство, а Кличку — віце-прем'єрство. 25.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/25/7011336/.

[61] Янукович «погодився» на вимоги опозиції. В обмін просить невиконуване. 25.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/25/7011335/.

[62] Див.відео на ютюбі: https://www.youtube.com/watch?v=I4uUPRAywrE.

нова (СКС). Розсипані набої для зброї армійського зразка були в такому місці, звідки добре видно барикади і табір мітингувальників на Грушевського.[63] У Міністерстві внутрішніх справ заявили, що набої, знайдені активістами Майдану на даху Українського дому, — «чергова інформаційна провокація».[64]

Активісти «Спільної справи» зайняли Міністерство юстиції, яке міститься у Києві на вулиці Городецького, 13. Про це на своїй сторінці у фейсбуці повідомив лідер «Спільної справи» Олександр Данилюк. Наступного дня міністерство активісти звільнили.

Продовжилися протести в регіонах, зокрема в Сумах, Дніпропетровську та Запоріжжі. Після народного віча відбулися сутички між євромайданівцями та тітушками, в результаті чого були поранені.

Голова Європейської ради Герман ван Ромпей нагадав про готовність ЄС підписати Угоду про асоціацію з Україною, якщо Україна повернеться на шлях демократії, і поклав відповідальність за насильство в країні на владу.[65]

27 січня — відбувся черговий раунд переговорів влади і опозиції. Лідер фракції «Батьківщина» Арсеній Яценюк відмовився від пропозиції президента Віктора Януковича очолити Кабмін. Про це повідомила міністр юстиції Олена Лукаш за результатами переговорів лідерів опозиції з президентом, які тривали більш ніж 4 години.

Правоохоронці зачистили Сумську ОДА.

28 січня — прем'єр Микола Азаров подав заяву про відставку. Президент Янукович її прийняв. В.о. прем'єр-міністра став перший віце-прем'єр Сергій Арбузов.

На позачерговій сесії Верховна Рада скасувала «диктаторські закони», ухвалені 16 січня.

Канада застосувала візові санкції до українських чиновників, причетних до придушення законних протестів в Україні та залякування опозиційних лідерів.

29 січня — Верховна Рада з трьох наявних проектів законів ухвалила за основу і в цілому законопроект «регіонала» Юрія Мірошниченка щодо амністії учасників акцій протесту. Документ передбачав звільнення адміністративних будівель мітингувальниками, автошляхів. Перед голосуванням президент Віктор Яукович, особисто приїхавши до будинку парламенту, кілька годин умовляв Партію регіонів проголосувати за проект Мірошниченка. Правозахисни-

---

[63] Активісти знайшли на даху Укрдому набої. Підозрюють роботу снайпера. 26.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/26/7011368/.

[64] МВС: Набої на даху Укрдому — провокація. Силовики зброї не використовують. 26.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/26/7011375/.

[65] Remarks by President of the European Council Herman Van Rompuy after his meeting with Prime Minister of Poland Donald TuskWarsaw, 25 January 2014. Council of the European Union. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140790.pdf.

ки, зокрема Українська Гельсінська спілка, цей закон прозвали «законом про заручників».[66]

Депутат-регіонал Вадим Колесніченко запропонував перетворити Україну на федерацію, щоб розв'язати наявні в державі проблеми.[67]

Моніторинговий комітет ПАРЄ підготував проект резолюції щодо ситуації в Україні, в якій висловив занепокоєння у зв'язку з насильством з обох сторін конфлікту, закликав до діалогу для мирного врегулювання і пообіцяв позбавити права голосу українську делегацію на наступній сесії в разі тривання насильства.[68]

30 січня — лідер Автомайдану Дмитро Булатов, який зник в ніч на 22 січня, знайшовся в селі Вишеньки Бориспільського району під Києвом. Як розповів сам активіст, невідомі били його, катували, порізали йому вухо та навіть розпинали — він має проколи на руках. Булатов не назвав своїх викрадачів, але зауважив, що чоловіки розмовляли з російським акцентом. Після тривалих катувань його вивезли та викинули з машини. Жорстоко побитий чоловік йшов селом, стукаючи в усі двері, коли нарешті його впустив один з місцевих жителів. Від нього Булатов подзвонив своїм друзям, які вже забрали його до Києва.[69]

31 січня — Віктор Янукович підписав «амністію» і скасування «законів про диктатуру». Суд відпустив дев'ятьох «в'язнів Грушевського» під домашній арешт. Стало відомо, що активісти Євромайдану та Автомайдану Олексій Гриценко, Сергій Коба та Дмитро Булатов оголошені в розшук.

3 лютого — суддя Київського апеляційного адмінсуду Мацедонська вказала на незаконність рішення суду про заборону мирних зібрань. Думка Мацедонської стосувалася рішення Окружного адмінсуду міста Києва, який заборонив мирні зібрання з 1 грудня 2013 року по 7 січня 2014 року на майдані Незалежності та інших вулицях. В своїй окремій думці суддя посилалася на Конвенцію про захист прав людини, практику Євросуду з прав людини, рішення Конституційного Суду. Вона констатувала, що здійснення права на свободу мирних зібрань не підлягає обмеженням, за винятком тих, що встановлені законом і необхідні в демократичному суспільстві. При цьому суддя зазначила, що висновки судів першої та апеляційної інстанції помилкові.[70]

---

[66] Заява УГСПЛ щодо «закону про заручників». 30.01.2014. Офіційний портал Української Гельсінської спілки з прав людини. http://helsinki.org.ua/index.php?id=1391086807.

[67] Колесніченко вже заговорив про федералізацію. 30.01.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/01/29/7011849/.

[68] Проект резолюції ПАРЄ щодо України пропонує позбавити українську делегацію права голосу на наступній сесії, якщо насильство триватиме. 29.01.2014. Інтерфакс-Україна. http://ua.interfax.com.ua/news/political/187939.html

[69] Булатова розіп'яли та відрізали вухо викрадачі з російським акцентом. 30.01.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/bulatova-rozip-yali-ta-vidrizali-vuho-vikradachi-z-rosiyskim-akcentom-332194.html.

[70] Рішення про заборону мирних зібрань — незаконне — суддя апеляційного суду. 03.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/3/7012554/.

Європейський суд з прав людини прийняв справу євромайданівця Ігоря Сіренка, яка стосувалася його побиття силовиками, та зробив її пріоритетною. Євросуд довів до відома Уряду України заяву Сіренка та запропонував йому надати зауваження стосовно цієї заяви.[71]

Після саміту в Брюсселі Росія і Білорусь зупинили імпорт свинини з країн Євросоюзу, Білорусь також відмовилась від імпорту європейської картоплі.[72]

4 лютого — керівники Верховної Ради АР Крим ініціюють внесення змін до конституції автономії і доручили опрацювати питання про можливе звернення «по захист» до Росії.[73]

5 лютого — Київ відвідала Верховний представник ЄС з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки Кетрін Ештон, яка провела низку зустрічей з представниками влади, зокрема з президентом, а також з опозиціонерами.

6 лютого — Європейський парламент ухвалив Резолюцію щодо ситуації в Україні.[74]

7 лютого — у Сочі відбулася церемонія відкриття зимових Олімпійських ігор, на якій був присутній і президент України Віктор Янукович.

8 лютого — Служба безпеки України на підставі заяви нардепа від Батьківщини Івана Стойка відреагувала на сепаратистські заяви керівників АРК і почала кримінальне провадження у зв'язку з підготуванням до посягання на територіальну цілісність України.[75]

9 лютого — відбулося десяте, ювілейне, народне віче на майдані Незалежності. Віталій Кличко закликав президента Віктора Януковича прийти на майдан та взяти участь у дебатах. Олег Тягнибок знову нагадав, що «ця влада вже тремтить, треба її дотиснути». Арсеній Яценюк сказав, що завдання опозиції — зміна системи влади: новий президент, уряд та парламент, а також нова Конституція, яка б унеможливлювала узурпацію влади в державі.[76]

---

[71] Євросуд зробив пріоритетною справу про побиття майданівця. 03.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/3/7012553/.

[72] Andrzej Kublik. Rosja i Białoruś rozpętały wojnę handlową z Europą. Kara za wspieranie protestów na Ukrainie? 03.02.2014. http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,15389168,Rosja_i_Bialorus_rozpetaly_wojne_handlowa_z_Europa_.html#ixzz35ScYVmqp.

[73] Крым — это русская автономия: Парламент Крыма призывает просить защиты у России. 04.02.2014. Экономические известия. http://news.eizvestia.com/news_politics/full/417-krym-eto-russkaya-avtonomiya-parlament-kryma-prizyvaet-prosit-zashhity-u-rossii;

Відео з засідання ВР АРК: http://youtu.be/KCk9CI0dq8Q.

[74] European Parliament resolution of 6 February 2014 on the situation in Ukraine (2014/2547(RSP)) http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014–0098&language=EN&ring=P7-RC-2014–0138.

[75] Інформаційне повідомлення. 08.02.2014. Офіційний веб-сайт СБУ. http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=121919&cat_id=122025.

[76] Ювілейне Народне Віче. Без купюр. 09.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/photo-video/2014/02/9/7013268/.

«Правий сектор» попередив: продовжувати перемир'я з владою не зобов'язаний. Режим не йде на компроміси, тож опозицію, Автомайдан та всіх мітингарів закликають приготуватися до загальнонаціональної мобілізації з перспективою подальшого блокування урядового кварталу. Про це йшлося у заяві лідера «Правого сектору» Дмитра Яроша, опублікованій на його сторінці у фейсбуці.

СБУ оголосило про готовність до антитерористичної операції.[77]

11 лютого — Палата представників Конгресу США схвалила резолюцію, в якій висловила підтримку українцям, що виступають з протестами в Києві та інших містах.[78] За відповідне рішення проголосував 381 конгресмен, проти — 2.[79]

Суд відмовив у задоволенні скарги захисту Юлії Тимошенко на відмову комісії колонії перевести її на ділянку соціальної реабілітації.

Міжнародна правозахисна організація Amnesty International почала у вівторок глобальну кампанію проти безкарності міліції в Україні.[80]

12 лютого — в прокуратурі заявляють, що закрили справи проти Олександра Попова, Володимира Сівковича та інших посадовців щодо розгону студентів 30 листопада відповідно до закону про амністію.[81]

Прокурор Києва Микола Бескишкий заявив, що обов'язкова умова амністії заарештованих протестувальників є звільнення будівлі КМДА. Щодо вулиць, які необхідно звільнити від барикад і забезпечити проїзд транспорту, то це: Грушевського, Городецького, Хрещатик, Інститутська, Трисвятительська, Володимирський узвіз, Прорізна, Заньковецької та майдан Незалежності. 17 лютого — кінцевий термін виконання умов, за яких будуть звільнені від кримінальної відповідальності учасники акції.

Лідера фракції «Батьківщина» Арсенія Яценюка разом з Олександром Турчиновим облили зеленкою в той момент, коли вони виходили з лікарні після відвідування Юлії Тимошенко у Харкові.

Голова Харківської обласної держадміністрації Михайло Добкін закликав «не боятися говорити про федералізацію, як про максимально прийнятний варіант децентралізації влади».[82]

13 лютого — в усій Україні проводиться попереджальний всеукраїнський страйк, тим часом на столичному майдані продовжують зводити нові барикади з будівельного сміття та мішків із піском.

---

[77] Інформаційне повідомлення. 09.02.2014. Офіційний вебсайт СБУ. http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=121921&cat_id=122025.

[78] Text of H. RES. 447. GovTrack.us. https://www.govtrack.us/congress/bills/113/hres447/text.

[79] Vote to agree to H.Res. 447. GovTrack.us. https://www.govtrack.us/congress/votes/113–2014/h56.

[80] Amnesty International проводить глобальну кампанію проти безкарності міліції в Україні. Amnesty International в Україні. http://www.amnesty.org.ua/node/679.

[81] Прокуратура підтвердила: за кривавий розгін Майдану нікого не покарають. 12.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/12/7013585/.

[82] Добкин призвал к федерализации Украины в обход Верховной Рады. 12.02.2014. ZN,UA. http://zn.ua/POLITICS/dobkin-prizval-k-federalizacii-ukrainy-v-obhod-verhovnoy-rady-138612_.html.

Фанати українських футбольних клубів оголосили перемир'я на невизначений термін задля того, щоб зупинити конфронтацію в суспільстві.

14 лютого — голова МЗС Росії Сергій Лавров вкотре звинуватив ЄС і США у втручанні у внутрішні справи України і створенні навколо неї сфери впливу. Про це він заявив під час прес-конференції після переговорів з міністром закордонних справ Німеччини Франком-Вальтером Штайнмаєром у Москві.[83]

На розгляд Сенату був поданий проект резолюції щодо України із закликом до Держдепартаменту США негайно розглянути запровадження цільових санкцій, разом зі скасуванням віз і замороженням активів. Відповідний документ під номером №357 вніс голова сенатського Комітету із закордонних відносин сенатор-демократ Роберт Менендс.[84]

Останній із 234 протестувальників був звільнений з-під варти. Суди загалом пом'якшили запобіжні заходи учасникам акцій протесту, замінивши утримання під вартою на повний чи частковий домашній арешт, але при цьому багатьом із них змінили статтю звинувачення на тяжчу — участь у «масових заворушеннях».[85]

Рада ВО «Майдан» погодилася виконати вимоги закону про амністію після звільнення всіх затриманих активістів.[86]

Президент Віктор Янукович в інтерв'ю телеканалу «Інтер» заявив, що питання запровадження федеративної моделі державного устрою України не на часі.

15 лютого — на вул. Грушевського у Києві активісти Майдану частково розібрали барикади для забезпечення проїзду в напрямку Паркової алеї та в напарямку урядового кварталу. Барикади частково демонтують посередині, розгрібаючи ковшами бульдозерів проїзд завширшки 4 метри. Активісти зазначають, що таким чином вони виконують домовленості з владою про гарантування проїзду транспорту вулицями міста.[87]

16 лютого — на майдані відбулося чергове народне віче, на якому Олег Тягнибок та Арсеній Яценюк закликали українців та активістів 18 лютого о 8-й

---

[83] Лавров дорікнув ЄС і США: Негоже направляти своїх емісарів до Києва. 14.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/14/7013861/.
Відео див. на ютюбі: http://youtu.be/xdLhPM6zwcA.

[84] У Сенаті — проект резолюції щодо України із закликом «негайно розглянути замороження активів». 14.02.2014. Голос Америки. http://ukrainian.voanews.com/content/article/1851743.html?utm_source=chastime-twitter-account&utm_medium=twitter&utm_campaign=twitterfeed&utm_content=VOA+Ukrainian,+Chas+Time.

[85] Усі протестувальники звільнені з-під варти, та справи проти них не закриті. 14.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/14/7013867/.

[86] Рада Майдану згодна частково відновити рух вулицею Грушевського та вимагає звільнення всіх затриманих активістів. 14.02.2014. Інтерфакс-Україна. http://ua.interfax.com.ua/news/political/190204.html.

[87] На Грушевського розбирають барикади. 15.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/15/7013990/.

ранку сформувати колони та піти під Верховну Раду з вимогою ухвалити конституційний акт щодо повернення до Конституції 2004 року.

Вночі 16 лютого були розблоковані Тернопільська, Івано-Франківська, Львівська та Полтавська ОДА. Зранку активісти Євромайдану звільнили будівлю КМДА: акт про передання будівлі мерії Києва підписали комендант КМДА Руслан Андрійко та посол Швейцарської Конфедерації Крістіан Шоненберг. Новий голова КМДА цей акт не підписав, але до будівлі увійшов. Перед цим нардеп від «Батьківщини» Арсен Аваков заявив, що станом на ранок 16 лютого всі формальні умови «закону про амністію» Євромайданом виконані. Разом з тим активісти Майдану залишаються біля будівлі КМДА в очікуванні повідомлення генпрокурора Віктора Пшонки про звільнення всіх затриманих активістів і заяви про те, що до них немає жодної претензії. Якщо така заява не з'явиться, то мітингувальники знову займуть будівлю КМДА, заявив Руслан Андрійко.[88]

Генпрокурор Віктор Пшонка заявив, що жодної перешкоди для набуття чинності «закону про амністію» немає, він набере чинності 17 лютого.[89]

Активісти Майдану, які раніше звільнили приміщення КМДА та чергували біля приміщення в очікуванні заяви генпрокурора про звільнення всіх активістів від кримінальної відповідальності, не повірили його заяві та не згодні залишати будівлю Київради. Про це вони заявили після того, як ГПУ оприлюднило свою заяву щодо «закону про амністію».[90]

17 лютого — «Правий сектор» оголосив стан повної готовності у зв'язку з «мирним наступом», оголошеним Штабом національного спротиву на вівторок 18 лютого.[91]

18 лютого — перший з трьох днів пекла в центрі Києва, перший з трьох днів, які змінили хід подій в новітній історії незалежної України. На ранок 18 лютого був запланований «Мирний наступ» — багатотисячна хода протестувальників до Верховної Ради України, де мала відкритися чергова сесія ВРУ, на якій планувався розгляд змін до Конституції України щодо обмеження повноважень президента. Близько 8.30 ранку мітингарі почали збиратися на майдані Незалежності, звідки колоною на чолі з Олегом Тягнибоком, депутатами партій «УДАР», ВО «Свобода» та ВО «Батьківщина» та учасниками загонів народної самооборони рушили до будинку Верховної Ради на вулиці Грушевського з метою донесення вимог щодо повернення до Конституції зразка 2004 року та покарання винних у знущаннях з активістів Євромайдану.

---

[88] Звільнення КМДА — перший крок до виходу з кризи мирним шляхом — Макеєнко. 16.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/16/7014006/.

[89] Пшонка: Закон про амністію набуде чинності 17 лютого. Людей звільнять протягом місяця. 16.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/16/7014035/.

[90] Активісти Майдану не вірять Пшонці і залишаться під КМДА. 16.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/16/7014037/.

[91] Термінове повідомлення «Правого сектору». Українська Націоналістична Самооборона (УНСО). Офіційний сайт. http://una-unso.in.ua/terminove-povidomlennya-pravogo-sektoru/.

На розі вулиць Грушевського та Кріпосного валу учасники демонстрації штурмували міліційні автомобілі, що перегороджували шлях колоні, таким чином подолавши кордон внутрішніх військ.[92] На вулиці Шовковичній проти демонстрантів бійці спецпідрозділу «Беркут» застосували спецзасоби: світло-шумові гранати та помпові рушниці «Форт-500Т», зокрема силовики піднялись на дах будинку на вул. Інститутській 17/5 і звідти кидали шумові гранати та стріляли з рушниці. З боку учасників «Мирного наступу» у бік правоохоронців полетіло каміння та петарди. Також протестувальники підпалили дві вантажівки КамАЗ, що блокували проїжджу частину. У МВС заявили, що протестувальники застосували проти співробітників відомства вогнепальну зброю. Згодом, після початку атаки з даху, протестувальники почали зносити все з прилеглих дворів для побудови барикади. Проте невдовзі частина протестувальників піднялася на дах, виганяти бійців «Беркуту» феєрверками. Після того, як беркутівців з даху відтиснули, на даху будинку мітингувальники підняли прапор України.[93]

Під час сутичок поблизу парламенту, за повідомленням МВС, постраждали три співробітники відомства. Про поранення двох протестувальниць повідомило інтернетвидання «Українська правда»: за інформацією ресурсу одна жінка дістала ураження гумовими кулями у груди, в ділянці серця, інша — обличчя.[94]

Сутички між силовиками та євромайданівцями відбулися також у Маріїнському парку з боку станції метро «Арсенальна»: з боку міліції летіли світло-шумові гранати та «коктейлі Молотова», з боку демонстрантів — «коктейлі Молотова».[95] Близько полудня з боку парку Слави до станції метро «Арсенальна» підійшли тітушки та намагалися кидати світло-шумові гранати у натовп, але вони були зупинені простими перехожими, навіть не активістами.[96]

На вулиці Липській мітингарі захопили і закидали камінням та пляшками з запалювальною сумішшю центральний офіс Партії регіонів, внаслідок чого у приміщенні спалахнула пожежа. «Беркут» відтіснив людей від приміщення.[97]

---

[92] Мітингувальники прорвали міліцейське оточення в районі Верховної Ради, намагаються розблокувати вул. Грушевського. 18.02.2014. Інтерфакс-Україна. http://ua.interfax.com.ua/news/general/190532.html.

[93] Війна на вулицях Києва. ОНЛАЙН. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/18/7014151/.

[94] Дві жінки отримали ураження гумовими кулями. Силовики кидаються шумовими гранатами з дахів. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014217/.

[95] У Маріїнському парку — сутичка між протестувальниками і міліцією. 18.02.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25267568.html.

[96] Біля метро «Арсенальна» самооборона відтіснила тітушок. 18.02.2014. Інформаційна агенція СТРАЙК. http://www.socportal.info/news/bilya-metro-arsenalna-samooborona-vidtisnila-titushok.

[97] Центральний офіс Партії регіонів підпалили, Беркут розігнав людей. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014253/.

Близько 13 години «Беркут» почав відтісняти мітингарів по вулиці Інститутській у бік майдану Незалежності, відтіснивши протестувальників до Кріпосного провулку, перекривши вулицю Інститутську також з боку вулиці Липської. Своєю чергою, мітингарі розпочали спорудження барикад на перехресті вулиць Інститутської і Банкової з бруківки та у Маріїнському парку — з підручних матеріалів.[98] Під час вуличного протистояння на розі вулиць Інститутської та Шовковичної демонстранти захопили у полон чотирьох співробітників міліції.[99] Ольга Богомолець повідомила про трьох загиблих під час сутичок.[100]

Близько 17 години силовики відтіснили мітингарів до Жовтневого палацу поблизу майдану Незалежності, де розпочали атаку. Кілька сотень «беркутівців» зібралося на Європейській площі та вулиці Трисвятительській, оточивши Український дім, зайнятий протестувальниками.[101]

Міністерство внутрішніх справ спільно зі Службою безпеки України оприлюднили заяву, у якій відомства висували вимогу до мітингарів до 18 години припинити протистояння, інакше силовики обіцяли навести порядок всіма засобами, передбаченими законом.[102]

Уряд попередив про те, що в напрямку Києва з опівночі буде обмежений рух транспорту.[103]

Надвечір столична міліція повідомила про загибель під час сутичок 9 осіб.[104]

Близько 16 години рух київського метрополітену було повністю зупинено. Відповідно до розпорядження голови КМДА Володимира Макеєнка закриті всі три гілки метро, киян має розвозити по домівках наземний транспорт безплатно.[105]

---

[98] На перехресті Інститутської і Банкової будують барикаду. 18.02.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25267945.html.

[99] Протестувальники «взяли в полон» кількох міліціонерів і повели на Майдан. 18.02.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25267874.html.

[100] Від сутичок уже загинули троє людей — Богомолець. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014361/.

[101] ВВ-шники оточують Український дім і пішли на Жовтневий палац. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014407/.

[102] Спільна заява Голови Служби безпеки України Олександра Якименка та в.о. Міністра внутрішніх справ Віталія Захарченка. 18.02.2014. Офіційний вебсайт СБУ. http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=122097&cat_id=122025.

[103] Інформація щодо забезпечення правопорядку у Києві. 18.02.2014. Урядовий портал. http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247049624&cat_id=244276429.

[104] Під час зіткнень в Києві загинуло 9 осіб — міліція. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014476/.

[105] РОБОТУ КИЇВСЬКОГО МЕТРОПОЛІТЕНУ ПРИЗУПИНЕНО. НАЗЕМНИЙ КОМУНАЛЬНИЙ ТРАНСПОРТ ПРАЦЮЄ В ПОСИЛЕНОМУ РЕЖИМІ БЕЗКОШТОВНО (+ сканкопія розпорядження). 18.02.2014. Офіційний інтернетпортал КМДА. http://kievcity.gov.ua/news/13460.html.

Близько 20 години на майдан Незалежності розпочався наступ силовиків з боку Європейської площі та вулиці Інститутської. Проти протестувальників на майдані увімкнули три водомети, які поливали барикаду на Хрещатику та активістів на ній. Зі сцени Майдану почали закликати жінок і старших людей зайти за сцену. Під стелою Незалежності загорівся намет. Люди на майдані почали молитися та співати вголос гімн України.

Департамент охорони здоров'я КМДА проінформував, що станом на 21 годину 18 лютого 2014 року за період з 10 години 20 хвилин згідно з оперативною інформацією до закладів охорони здоров'я по медичну допомогу звернулися 209 учасників масових заходів, госпіталізовано 110 осіб.[106]

Близько 22 години загорівся Будинок профспілок. За повідомленнями очевидців, підпалили беркутівці,[107] за іншою інформацією, будівля зайнялася від «коктейлю Молотова».[108] Протестувальники розпочали евакуацію з приміщення, на 9 поверсі заблокованими лишилися люди, які вистрибували з вікон на натягнутий євромайданівцями брезент. На місці пожежі працювали 20 одиниць пожежної техніки — перша машина приїхала близько 2 години ночі. У ході гасіння пожежі вдалося врятувати близько чотирьох десятків осіб, будівлю була сильно пошкоджена вогнем: обвалилися перекриття між 4 і 5 поверхами.[109]

Десь о 23:30 силовики повністю вимкнули світло на майдані Незалежності.[110] У ході протистоянь міліція зайняла частину Майдану з боку Будинку профспілок, прорвавши барикаду з Європейської площі за участі підкріплення, що надійшло від Жовтневого палацу.[111] Але врешті-решт самооборона Майдану змогла стримати атаку.[112]

Переговори представників опозиції з президентом Януковичем, що тривали до 2 години ночі, результату не дали.[113] Арсеній Яценюк після переговорів сказав, що Янукович не готовий відводити війська. Депутати від опозиції кажуть, за столом звучала погроза притягнути до відповідальності всіх

---

[106] Станом на 21:00 лікарі бригад «швидкої» надали медичну допомогу 209 учасникам акцій протесту. 18.02.2014. Офіційний інтернетпортал КМДА. http://kievcity.gov.ua/news/13467.html.

[107] У Будинку профспілок — сильна пожежа. На 9-му поверсі перебувають заблоковані активісти. 19.02.2014. Тиждень.ua. http://tyzhden.ua/News/102299.

[108] З палаючого Будинку профспілок рятують активістів. 18.02.2014. iPress.ua. http://ipress.ua/news/z_palayuchogo_budynku_profspilok_ryatuyut_aktyvistiv_47704.html.

[109] В Будинку профспілок обвалилися перекриття між 4-м і 5-м поверхами. 19.02.2014. РБК Україна. http://www.rbc.ua/ukr/news/accidents/v-dome-profsoyuzov-obvalilis-perekrytiya-mezhdu-4-m-i-5-m-etazhami-19022014070600.

[110] На Майдані вимкнули світло. Активісти чекають штурму. 18.02.2014. ТСН. http://tsn.ua/kyiv/na-maydani-vimknuli-svitlo-aktivisti-chekayut-shturmu-335184.html.

[111] Силовики частково зайняли майдан Незалежності. 18.02.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25268588.html.

[112] Беркут спробував прорвати оборону Майдану: атаку відбили. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014580/.

[113] Кличко: Янукович хоче, щоб Майдан пішов додому. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014626/.

керівників опозиції. Янукович вважає, що опозиція не дотримується домовленостей.[114]

Від вогнепальних поранень у лікарні швидкої допомоги помер журналіст газети «Вести» В'ячеслав Веремій, якого тітушки витягнули з таксі, побили і прострелили груди у центрі Києва на вулиці Житомирській.[115]

Неспокійно було й у регіонах. У Тернополі штурмували ОДА. В Івано-Франківську захопили обласне управління МВС. У Львові захопили ОДА і почали штурмувати управління МВС. У Рівному штурмували базу «Беркуту».

По всій території України відімкнули з ефіру «5 канал». Телеканал «ЧП-інфо» («Магнолія-ТВ») о 00:20 19 лютого почав ретрансляцію ефіру «5 каналу» на своїх частотах.

Голова МЗС Польщі Радослав Сікорський у своєму твітері поклав відповідальність за загострення ситуації в Україні на президента. Генеральний секретар НАТО Андерс Фог Расмуссен закликав усі сторони утриматися від насильства і терміново відновити діалог, зокрема шляхом парламентського процесу.[116]

Станом на ніч **19 лютого** під'їзди до Києва заблоковано ДАІ. Пограбовано і по-вандальськи знищено фонди Музею історії Києва, які містилися на верхніх поверхах Українського дому.[117]

Близько 4 ранку силовики пішли у наступ на Майдан. У бік протестувальників полетіли світло-шумові гранати, використовувалися водомети.[118]

Президент Янукович виступив із відеозверненням, в якому закликав зупинити кровопролиття, а також звернувся до опозиціонерів з вимогою «відмежуватися від тих радикальних сил, які провокують кровопролиття і зіткнення з правоохоронними органами. Або, у разі, якщо вони не бажають відмежовуватися — визнати, що вони підтримують радикалів. І тоді з ними буде інша розмова».[119]

Колишній міністр оборони і активіст Євромайдану Анатолій Гриценко на своїй сторінці у фейсбуці написав, що міністр оборони Лебедєв віддав наказ відправити до Києва 25-ту окрему Дніпропетровську повітряно-десантну бригаду чисельністю 500 осіб, у повному бойовому спорядженні.

---

[114] Штурм Майдана 19 февраля. Он-лайн репортаж. Гордон. http://gordonua.com/day_question/maidan-assault.html

[115] СТОЛИЧНІ ПРАВООХОРОНЦІ РОЗСЛІДУЮТЬ ВБИВСТВО ЖУРНАЛІСТА. 19.02.2014. Офіційний вебсайт МВС України. http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/984308.

[116] Генсек НАТО зробив заяву щодо насилля в Україні. 18.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/18/7014564/.

[117] В Українському домі пограбовано фонди Музею історії Києва. 19.02.2014. Історична правда. http://www.istpravda.com.ua/short/2014/02/19/141502/.

[118] Силовики знову пішли в наступ. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014655/.

[119] Янукович натякнув опозиції: або відхрещуєтеся від активістів, або в'язниця. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014670/.

МОЗ на станом на 6 ранку повідомило про загибель 25 осіб, а також про 351 постраждалого під час сутичок у центрі Києва.[120] У МВС заявили про 445 постраждалих працівників міліції та військовослужбовців внутрішніх військ, серед яких 10 загиблих.[121]

СБУ розпочало розслідування щодо захоплення державної влади.[122] Голова СБУ Олександр Якименко у своїй заяві оголосив, що СБУ спільно з Антитерористичним центром розпочинають «антитерористичну операцію» на території України. До операції залучені СБУ, МВС, Міноборони, Прикордонна служба, та центральні і місцеві органи влади.[123] Щоправда, за кілька годин в СБУ уточнили, що антитерористична операція тільки готується.[124]

Євромайданівці зайняли у Києві приміщення Головпоштамту, Державного комітету телебачення і радіомовлення, а також декілька кав'ярень на Хрещатику. Будівлі зайнято мирно, нічого не потрощено, вікна не розбиті. У будівлі Держкомтелерадіо, на Хрещатику, 24, облаштовують новий Штаб національного спротиву, адже Будинок профспілок, де був штаб, згорів.[125]

Володимира Сівковича, якого підозрювали у причетності до побиття в ніч на 30 листопада на майдані Незалежності, поновлено на посаді заступника секретаря РНБОУ.[126]

На 16.40 лідери опозиції були запрошені на консультації до спікера ВР Володимира Рибака. Йдучи на зустріч, Арсеній Яценюк назвав кілька основних вимог опозиції: перемир'я, мирний протест повинен залишитися на майдані, перенесення розв'язання кризи в стіни парламенту, відновлення балансу влади через Конституцію 2004 року, формування демократичного уряду, затвердження програми дій цього уряду.[127]

---

[120] Інформація про постраждалих у сутичках в центрі Києва станом на 6.00 год. 19 лютого 2014 року. Офіційний вебсайт МОЗ України. http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140219_a.html.

[121] ВІД ВОГНЕПАЛЬНОГО ПОРАНЕННЯ ПОМЕР УЖЕ ДЕСЯТИЙ ПРАВООХОРОНЕЦЬ (ОНОВЛЕНО, ВІДЕО). 19.02.2014. Офіційний вебсайт МВС України. http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/983996.

[122] Повідомлення для ЗМІ. 19.02.2014. Офіційний вебсайт СБУ. http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=122099&cat_id=122025.

[123] СБУ ПОЧИНАЄ АНТИТЕРОРИСТИЧНУ ОПЕРАЦІЮ. ЯНУКОВИЧ — В КУРСІ. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014845/.

[124] В СБУ дали задню: антитерористичну операцію ще готують. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014880/.

[125] Майданівці зайняли Головпоштамт, у Держкомітеті ТБ і радіо облаштовують штаб. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014860/.

[126] Сивкович восстановлен в должности замсекретаря СНБО. 19.02.2014. РБК-Украина. http://www.rbc.ua/rus/news/politics/sivkovich-vosstanovlen-v-dolzhnosti-zamsekretarya-snbo-19022014154600.

[127] У Рибака консультації з лідерами. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014864/.

Продовжилися акції протесту в регіонах. В Ужгороді, Луцьку, Чернівцях, Вінниці, Сумах та Полтаві проходять масові акції протесту, протестувальники захоплюють держбудівлі, зокрема будівлі МВС та ОДА.[128]Губернатор Чернівецької області написав добровільно заяву про звільнення у присутності людей.[129]Вдень у Хмельницькому під час штурму будівлі СБУ силовики почали відстрілюватися, в результаті чого поранено двох чоловіків і жінку.[130] Молодики в касках і з кийками влаштували побоїще під стінами Одеської обласної державної адміністрації.[131] Своєю чергою, депутати Севастопольської міськради закликали президента Віктора Януковича вжити жорстких заходів та притягнути до кримінальної відповідальності лідерів опозиції.[132]

Президент Європейської комісії Жозе Мануель Баррозу заявив, що ЄС реагуватиме на будь-яке погіршення ситуації в Україні цілеспрямованими заходами стосовно відповідальних за насильство.[133]

Міністр закордонних справ Польщі Радослав Сікорський у твітері повідомив про те, що 20 лютого відбудеться зустріч президента Януковича з головами МЗС Німеччини, Франції та Польщі за підтримки верховного представника ЄС Кетрін Ештон.

Президент США Барак Обама пригрозив наслідками для української влади, якщо насилля в країні не припиниться.[134] Своєю чергою, державний секретар США Джон Керрі у середу в Парижі наголосив, що Янукович має захищати інтереси народу, якому він служить, і має сісти за стіл переговорів із опозицією.[135]Трохи пізніше з'явилось повідомлення, що США вводять візові

---

[128] По Україні протестувальники штурмують управління МВС та ОДА. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014772/.

[129] Папієв написав заяву про відставку в обмін на недопущення насильства. 19.02.2014. Молодий буковинець. http://molbuk.ua/chernovtsy_news/69261-papiev-napysav-zayavu-pro-vidstavku-v-obmin-na-nedopuschennya-nasylstva.html.

[130] Хмельницкое СБУ взяло на себя ответственность за расстрел людей. 19.02.2014. УНИАН. http://www.unian.net/politics/886577-hmelnitskoe-sbu-vzyalo-na-sebya-otvetstvennost-za-rasstrel-lyudey.html

[131] 50 кадров: как под областной администрацией людей били (фоторепортаж, добавлено видео). 19.02.2014. Думская. http://dumskaya.net/news/50-kadrov-poboische-pod-oga-fotoreportag-032760/.

[132] Заявление Президиума Севастопольского городского Совета VI созыва о политической ситуации в Украине. 19.02.2014. Сайт городского совета г.Севастополя. http://sevsovet.com.ua/index.php/2011–06–30–23–44–03/12031-zayavlenie-prezidiuma-sevastopolskogo-gorodskogo-soveta-vi-sozyva-o-politicheskoj-situatsii-v-ukraine.

[133] Statement by President Barroso on Ukraine. Brussels, 19 February 2014. European Commission. http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14–13_en.htm.

[134] Obama threatens consequences for Ukraine violence. 19.02.2014. Associated Press. http://bigstory.ap.org/article/obama-threatens-consequences-ukraine-violence.

[135] Держдепартамент США: Янукович має поставити інтереси народу понад усе. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014911/.

санкції щодо близько 20 українських чиновників, яких вважають винними в застосуванні насильства.[136]

Міністерство закордонних справ РФ звинуватило Захід у потуранні «коричневій» революції в Україні й заявило, що пустить у хід увесь свій вплив, щоб в Україні запанував мир.[137]

Після реакції світової спільноти на загострення протистояння в столиці президент Віктор Янукович доручив робочій групі на чолі із главою адміністрації Андрієм Клюєвим прискорити організацію мирного політичного переговорного процесу для найшвидшого розв'язання кризи в Україні.[138] Після зустрічі лідерів опозиційних партій з президентом лідер «Батьківщини» Арсеній Яценюк повідомив журналістам, що штурму і зачистки Майдану, яка планувалася на цю ніч владою, не буде, оголошено перемир'я і початок переговорного процесу для стабілізації ситуації.[139]У прес-службі президента підтвердили домовленість про перемир'я та про початок переговорного процесу з метою припинення кровопролиття, стабілізації ситуації в державі, заради громадянського миру. У зустрічі взяли участь, крім Януковича, Володимир Рибак, Андрій Клюєв, Андрій Портнов, Олена Лукаш та лідери опозиційних партій Арсеній Яценюк, Віталій Кличко, Олег Тягнибок.

У МОЗ повідомили, що від початку сутичок загинуло вже 28 осіб, 440 постраждали, 284 з них госпіталізовано. За останню добу до лікарів звернулося 80 постраждалих, 29 госпіталізовано.[140]

20 лютого влада оголосила Днем жалоби за загиблими під час сутичок, а також це мав би бути день перемир'я. Але сутички на майдані Незалежності продовжились. Протестувальники палили покришки, час від часу застосовували піротехніку та «коктейлі Молотова» проти правоохоронців, які, своєю чергою, кидали у протестувальників світло-шумові гранати. У центрі Києва вночі чергували пости ДАІ, зокрема був перекритий заїзд на вулицю Хрещатик з боку ЦУМу, заблоковані підходи до Михайлівського собору, перекриті вулиці, що з'єднують вулицю Володимирську з майданом Незалежності. До самого майдану можливо було потрапити лише з боку Бессарабської площі. Також повідомлялося про блокпости на Львівській площі та Ярославовому Валу. Через

---

[136] США ВВЕЛИ САНКЦІЇ ПРОТИ 20 УКРАЇНСЬКИХ ПОСАДОВЦІВ — ЗМІ. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015000/.

[137] Заявление Министерства иностранных дел Российской Федерации в связи с ситуацией на Украине. 19.02.2014. Сайт МИД РФ. http://mid.ru/brp_4.nsf/newsline/63C02F61E8AD7E1244257C840035AB6D.

[138] Янукович доручив Клюєву негайно організувати переговори з опозицією. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014920/.

[139] ЯЦЕНЮК: ШТУРМУ МАЙДАНУ ПОКИ НЕ БУДЕ, ПЕРЕМИР'Я. 19.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/19/7014958/.

[140] Інформація про постраждалих у сутичках в центрі Києва станом на 24.00 год 19 лютого 2014 року. Офіційний вебсайт МОЗ України. http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140220_a.html.

розголос у ЗМІ до блок-постів зробили рейди загони народної самооборони у супроводі опозиційних депутатів, внаслідок чого пости були зняті.[141] Майданівці знову зайняли Український дім.[142]

Вночі на майдан прибули протестувальники зі Львова та Івано-Франківська, повідомлялося про привезення до столиці тітушок: 2–3-тисячну колону, що рухалась вулицею Кіквідзе та Залізничним шосе до центру столиці, та групу з 500–700 осіб на вулиці Костянтинівській.[143]

Основна група беркутівців відійшла на вулицю Інститутську до Жовтневого палацу, невелика їх кількість залишилася коло монументу Незалежності. Наступ почався після того, як силовики намагалися підпалити будівлю консерваторії, в якій розмістився шпиталь для поранених протестувальників. Зі сцени Майдану постійно говорять про нових поранених.[144]У МВС заявили про те, що по правоохоронцях стріляють снайпери. Вже поранено понад 20 осіб.[145]

Зі сцени Майдану лунають заклики до людей не виходити за барикади, бо працюють снайпери.[146]

Зранку солдати з внутрішніх військ почали масово здаватися в полон активістам Євромайдану.[147]

Голова Київської міськдержадміністрації Володимир Макеєнко на своєму каналі у ютюбі заявив про вихід з Партії регіонів та дав розпорядження прискорити перевірку метро з метою відновлення його роботи. До вечора метрополітен майже повністю відновив свою роботу, крім станції «Вокзальна», яка працювала тільки на вихід пасажирів.[148]

У ЗМІ з'явилися фотодокази того, що силовики, які стріляли по майданівцях, та тітушки носили однакові стрічки, пов'язані на рукавах.[149]

Прем'єр-міністр РФ Дмитро Медведєв закликав українську владу сконцентруватись і захистити людей. Росія зможе виконати зобов'язання перед

---

[141] «Перемир'я» на Майдані: вибухи тривають, дороги перекрили автоматники. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7014983/.

[142] Майдан знову забрав Український дім. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015109/.

[143] Майдан розпочав новий день з підкріпленням. У центр Києва везуть тітушків. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015018/.

[144] Протестувальники відтіснили «Беркут» до Жовтневого. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015040/.

[145] По міліції стріляє снайпер. 20.02.2014. Офіційний вебсайт МВС України. http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/985032.

[146] На Майдані закликають залишатися в периметрі через снайперів. Беркут готується. 20.02.2014. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015087/.

[147] ЗМІ: ВВшники масово здаються в полон активістам Євромайдану. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015081/.

[148] День жалоби. Онлайн. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/20/7015036/

[149] Силовики і тітушки носять однакові жовті стрічки. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015152/.

українськими партнерами, якщо влада буде легітимна та ефективна, «щоб об цю владу, як об ганчірку, ноги не витирали».[150]

В.о. міністра внутрішніх справ Віталій Захарченко заявив про те, що перемир'я порушене і що в рамках роботи Антитерористичного центру при Службі безпеки України він підписав відповідні накази — правоохоронцям видано бойову зброю і вона буде застосована відповідно до Закону України «Про міліцію».[151]

Лоран Фабіус, Франк-Вальтер Штайнмаєр, Радослав Сікорський — голови МЗС Франції, Німеччини та Польщі, відповідно, вранці 20 лютого прибули до Києва. Радослав Сікорський у твітері повідомив, що зустріч президента Віктора Януковича з головами МЗС Польщі, Франції та Німеччини перенесли з Адміністрації Президента України в інше місце. Зустріч європейських міністрів та Януковича тривала майже 6 годин і Президент України переривав її для телефонної розмови з президентом Росії Володимиром Путіним. Перед тим[чим?] верховний представник ЄС із питань зовнішньої політики й політики безпеки, віце-президент Єврокомісії Кетрін Ештон двічі спілкувалася з міністрами закордонних справ Польщі, Німеччини й Франції, поки вони вели розмову з Януковичем. Міністри закордонних справ Німеччини, Франції й Польщі вийшли після зустрічі з Віктором Януковичем із похмурими обличчями і відмовилися від запланованої зустрічі з пресою.[152]

Прем'єр Польщі Дональд Туск заявив, що президент України Віктор Янукович в ході переговорів з представниками ЄС висловив готовність провести дострокові і президентські, і парламентські вибори цього року.[153]

На прохання Януковича уповноважений з прав людини в РФ Володимир Лукін увечері 20 лютого прилетів до Києва як посередник для врегулювання кризи в Україні.[154]

Міністри закордонних справ Євросоюзу домовилися ввести санкції щодо українських чиновників, відповідальних за насильство і надмірну силу.[155]

Близько 16.10 віце-спікер ВР Руслан Кошулинський відкрив засідання Верховної Ради, проте кворуму на цей час в сесійній залі ще не було. Депутати ухвалили рішення провести письмову реєстрацію. Близько 20 години нардеп

---

[150] Медведев: власть на Украине должна защищать людей, чтобы о нее не вытирали ноги. 20.02.2014. ИТАР-ТАСС. http://itar-tass.com/mezhdunarodnaya-panorama/987360.

[151] ЗАХАРЧЕНКО: МІЛІЦІЯ ЗАСТОСУЄ БОЙОВУ ЗБРОЮ. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015209/.

[152] ЄВРОПЕЙСЬКІ МІНІСТРИ ВИЙШЛИ ВІД ЯНУКОВИЧА ПОХМУРИМИ. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015232/.

[153] Туск утверждает, что Янукович выразил готовность провести выборы. 20.02.2014. РИА Новости. http://rian.com.ua/politics/20140220/340244150.html.

[154] На прохання Януковича Путін пришле свою людину на переговори — джерело. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015253/.

[155] EU imposes Ukraine sanctions after deadly Kiev clashes. 21 February 2014. BBC News. http://www.bbc.com/news/world-europe-26280710.

від Батьківщини Андрій Шевченко опублікував списки 227 депутатів, які зареєструвалися на засіданні ВР, у своєму твітері.[156]

11 народних депутатів покинули фракцію Партії регіонів. Відповідні заяви зачитав віце-спікер Р. Кошулинський.

20 лютого о 22:17 ухвалено Постанову Верховної Ради України «Про засудження застосування насильства, яке призвело до загибелі мирних громадян України». Цей правовий акт визнав, що дії силових структур були незаконні і постановив «Кабінету Міністрів України, Службі безпеки України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству оборони України та підпорядкованим їм військовим та воєнізованим формуванням негайно припинити та не допускати надалі застосування сили. Заборонити використання будь-яких видів зброї та спеціальних засобів проти учасників акцій протесту».[157] За її ухвалення проголосували 236 депутатів, зокрема 35 депутатів від фракції Партії регіонів та 35 позафракційних. Жодного голосу не дала лише фракція КПУ.[158] Верховна Рада 229 голосами проголосувала за безперервність засідання.

За офіційними даними МОЗ, станом на 24.00 год. 20 лютого 2014 року за три дні пекла в Києві по медичну допомогу звернулися 573 постраждалі, 367 з них госпіталізовано. Померло (загинуло) 76 осіб.[159]

Відповідно до офіційної заяви МВС, кількість загиблих правоохоронців збільшилася до 16 осіб. 130 працівників органів внутрішніх справ доставлені до медзакладів з вогнепальними пораненнями. Усього ж з 18 лютого по медичну допомогу звернулися 565 працівників органів внутрішніх справ, з них 410 госпіталізовані.[160]

21 лютого близько 16.30 лідери опозиції підписали з Віктором Януковичем угоду щодо врегулювання кризи в Україні. Відповідно до угоди протягом 48 годин з моменту її підписання мала відновити чинність Конституція України в редакції 2004 року та мав бути сформований новий коаліційний уряд; до вересня 2014 року треба було провести конституційну реформу; до грудня 2014 року –позачергові президентські вибори; також ухвалити нове виборче законодавство та обрати новий склад ЦВК; провести розслідування

---

[156] Шевченко оприлюднив 227 підписів депутатів. 20.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/20/7015298/.

[157] Постанову Верховної Ради України «Про засудження застосування насильства, яке призвело до загибелі мирних громадян України». Офіційний портал ВРУ. http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/740-vii.

[158] Поіменне голосування про прийняття в цілому проекту «Постанови про засудження застосування насильства, що призвело до загибелі мирних громадян України» (№4158). Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=3816.

[159] Інформація про постраждалих у сутичках в центрі Києва станом на 24.00 год. 20 лютого 2014 року. 21.02.2014. Офіційний вебсайт МОЗ України. http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20140221_a.html.

[160] Кількість загиблих правоохоронців збільшилася до 16 осіб. 21.02.2014. Офіційний вебсайт МВС України. http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/985411.

випадків насильства під наглядом Ради Європи; також влада та опозиція відмовилися від силових дій. Угоду засвідчили голови МЗС Польщі та Німеччини, представник МЗС Франції, представник від Росії відмовився підписати.[161]

Близько 17 години 386 народних депутатів з усіх фракцій проголосували проект Закону про відновлення чинності окремих положень Конституції України (№ 4163), тобто закон був ухвалений конституційною більшістю.[162] Попри відсутність у той момент у сесійній залі спікера ВР Володимира Рибака, який згідно з 88 статтею Конституції України повинен підписувати всі акти, ухвалені парламентом, представники трьох тоді ще опозиційних фракцій не вдалися до необдуманих дій, а саме до підписання Закону 4153 віце-спікером Р.Кошулинським, який головував на засіданні, а дочекалися, коли цей закон підпише сам спікер Рибак. Що й зроблено наступного дня — 22 лютого.

О 18.10 Верховна Рада проголосувала 332 голосами Постанову про звільнення в.о. голови МВС Віталія Захарченка з посади.[163] Потім парламент дав 310 голосів за проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції (№ 2023),[164] яким звільнив Юлію Тимошенко з в'язниці.

Попри такий прорив у роботі парламенту, на майдані радощів не було. Там цілий день проводжали в останню путь Героїв Небесної сотні — так стали називати тих, хто віддав своє життя під час сутичок в столиці в останні три дні.

Коли лідери опозиції прийшли увечері на майдан, щоб розповісти про підписання з Януковичем угоди, люди їх освистали. Виступ Віталія Кличка перервав один з сотників Майдану. Він вийшов на сцену і заявив, що якщо президент Віктор Янукович не піде у відставку до 10 ранку 22 лютого, люди підуть у збройний наступ. На той момент загиблих було 77 майданівців. Пізніше зі сцени виступив лідер «Правого сектору» Дмитро Ярош. Він заявив, що його організація не визнає підписаної опозицією угоди.[165] Трохи раніше, під час засідання Ради Майдану, міністр закордонних справ Польщі Радослав Сікорський сказав майданівцям, що угоду потрібно підтримати, інакше всі помруть. Так на вихо-

---

[161] Угода про врегулювання кризи в Україні. 21.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/articles/2014/02/21/7015533/.

[162] Проект Закону про відновлення дії окремих положень Конституції України. Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49823.

[163] Проект Постанови про звільнення від виконання обов'язків Міністра внутрішніх справ України Захарченка В.Ю.. Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49819.

[164] Проект Закону про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції. Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45474.

[165] ЛЮДИ ПОСТАВИЛИ УЛЬТИМАТУМ: ВІДСТАВКА ЯНУКОВИЧА ДО РАНКУ. 21.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/21/7015590/.

ді з переговорів, він промовив: «Якщо ви це не підтримаєте, у вас буде надзвичайний стан, буде армія. Ви всі помрете», — сказав Сікорський.[166]

Активісти харківського Євромайдану провели ввечері ходу центральними вулицями міста від пам'ятника Шевченкові до польського та російського генеральних консульств. Задля цього міліція перекрила автомобільний рух. Біля консульства Польщі майданівці подякували європейським політикам за підтримку українського народу та участь у переговорах із президентом України.[167]

СБУ припинило підготування до проведення антитерористичної операції.[168]

ZN.UA, посилаючись на високопоставлене джерело в адміністрації президента, повідомило, що Віктор Янукович з обмеженим колом особливо довіреної охорони о 22:40 вилетів на Харків. У президентському літаку перебували також спікер парламенту Володимир Рибак, голова АП Андрій Клюєв. Літак поставлений на маршрут Київ — Харків — Маріуполь — РФ, однак він може бути відкоректований. Джерело ZN.UA також підкреслило, що Янукович сумнівається в доцільності підписання ухваленого сьогодні Верховною Радою закону про відновлення Конституції 2004 року.[169] 22 лютого у Харкові мав відбутися з'їзд сепаратистів.[170]

22 лютого ранок почався з новини про те, що Межигір'я відкрито для відвідувачів. Сотні киян поїхали до вже колишньої резиденції Януковича подивитися на розкоші екс-президента.

Верховна Рада ухвалила низку політичних питань, а також кадрових рішень. Проголосовано відставку спікера Володимира Рибака, а також його першого заступника Ігоря Калєтніка. 288 народних депутатів проголосували за обрання нового спікера ВР — Олександра Турчинова. ВР висловила недовіру генпрокуророві Віктору Пшонці. Арсена Аракова призначено тимчасовим виконувачем обов'язків міністра внутрішніх справ, Уповноваженим з контролю за діяльністю СБУ (фактично головою СБУ) призначено В. Наливайченка, за діяльністю Міноборони — В. Заману, Генпрокуратури — О. Махніцького.[171]

314 народних депутатів проголосували за Постанову ВРУ «Про взяття політичної відповідальності за ситуацію в Україні», якою доручили новопризна-

---

[166] Сікорські, вмовляючи Раду Майдану, сказав, що інакше всі помруть. 21.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/21/7015576/.

[167] Харківські євромайданівці дякують полякам за підтримку українського народу. 21.02.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25272922.html.

[168] Повідомлення для ЗМІ. 21.02.2014. http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=122105&cat_id=122025.

[169] Янукович вилетів до Харкова. 21.02.2014. ZN.UA. http://dt.ua/POLITICS/yanukovich-viletiv-do-harkova-138060_.html.

[170] Депутати зі з'їзду у Харкові перебирають владу на південному сході та в Криму. 22.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/22/7015713/.

[171] Результати розгляду питань порядку денного Верховної Ради України. 22.02.2014. Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_pd2?day_=22&month_=02&year=2014&nom_s=4.

ченому спікерові Турчинову «до формування коаліційного Уряду координувати та спрямовувати роботу Кабінету Міністрів України».[172]

322 народні депутати проголосували за проект Постанови ВРУ про виконання міжнародних зобов'язань України щодо звільнення Тимошенко Ю. В[173]; 319 нардепів — за Постанову «Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України».[174]

Верховна Рада відновила 325 голосами народних депутатів чинність Конституції-2004 голосуванням за проект Постанови ВРУ «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII».[175] Необхідність такого голосування була обумовлена тим, що Віктор Янукович не підписав проголосований 21 лютого Закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», про що домовилися під час підписання Угоди про урегулювання політичної кризи у присутності іноземних дипломатів.

Ключовим документом проголосованим цього дня стала Постанова «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України», якою парламент встановив, що Президент України В. Янукович у неконституційний спосіб самоусунувся від виконання конституційних повноважень та є такий, що не виконує свої обов'язки, а також, що позачергові вибори Президента України відбудуться 25 травня 2014 року.[176] За цю постанову голоси віддали 328 народних депутатів.

Свою чергою, Янукович дав у Харкові інтерв'ю каналу 112, де заявив, що жодного закону, ухваленого в ці дні парламентом, підписувати не буде і що з країни виїжджати не збирається, а також повідав, що його життя в небезпеці й назвав події 18–20 лютого в Україні державним переворотом, порівнявши їх з приходом нацистів до влади у Німеччині, назвав депутатів, що вийшли з Партії регіонів, «зрадниками», а також, що голову ВРУ Володимира Рибака мітин-

[172] Постанова ВРУ «Про взяття політичної відповідальності за ситуацію в Україні». Офіційний портал ВРУ. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/753-vii.

[173] Проект Постанови «Про виконання міжнародних зобов'язань України щодо звільнення Тимошенко Ю. В.». Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4166&skl=8.

[174] Проект Постанови «Про запобігання проявам сепаратизму та іншим посяганням на основи національної безпеки України». Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4183&skl=8.

[175] Постанова ВРУ «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII». Офіційний портал ВРУ. http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/750-vii.

[176] Постанова ВРУ «Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України». Офіційний портал ВРУ. http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/757-vii.

гувальники побили і обстріляли його машину.[177] Невдовзі сам Рибак спростував цю заяву Януковича.[178]

Юлію Тимошенко відпустили на волю і вона ввечері приїхала на майдан Незалежності, де люди продовжували прощатися з Героями Небесної сотні. За даними МОЗ, загиблих вже було 82 особи.

У Харкові відбувся з'їзд депутатів місцевих рівнів, на якому вони ухвалили резолюцію, якою вирішили взяти на себе відповідальність за забезпечення конституційного ладу, виконання закону та прав громадян на своїй території через події у столиці.[179] Проте ця резолюція вже мала декларативний характер. Віктор Янукович на з'їзді так і не з'явився. Пізніше тимчасово в. о. міністра внутрішніх справ Арсен Аваков на своїй сторінці у фейсбуці написав про те, що губернатор Харківщини Михайло Добкін та мер Харкова Геннадій Кернес поїхали до Росії.

23 лютого Верховна Рада України 285 голосами проголосувала за Постанову «Про покладення на Голову Верховної Ради обов'язків Президента України згідно із ст.112 Конституцією України».[180] 324 нардепи проголосували за повернення резиденції «Межигір'я» у державну власність.[181] 232 голоси нардепи віддали за відміну так званого мовного закону регіонала Вадима Колісниченка,[182] що потім мало наслідки для мешканців півдня, Криму та сходу України, які категорично не сприйняли цей крок нової влади.

Регіонали продовжили свій вихід із фракції. На 23 лютого фракцію Партії регіонів залишило 72 нардепи.[183] Фракція Партії регіонів оприлюднила свою заяву, в якій усю відповідальність за ситуацію в Україні поклала на президента Віктора Януковича та його найближче оточення: «Ми, фракція Партії Регіонів у Верховній Раді України і наші однопартійці, рішуче засуджуємо злочинні накази, що призвели до людських жертв, до порожньої скарбниці, величезних боргів, ганьби в очах українського народу і всього світу, в результаті чого наша країна опинилася на краю прірви, загрози розколу і втрати національного суверенітету».[184]

---

[177] Відео інтерв'ю на ютюбі. http://www.youtube.com/watch?v=v1xlnHlqepw.

[178] Відеозвернення Володимира Рибака. http://www.youtube.com/watch?v=PPoGyJw5zVk.

[179] Депутати зі з'їзду у Харкові перебирають владу на південному сході та в Криму. 22.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/22/7015713/.

[180] Проект Постанови «Про покладення на Голову Верховної Ради обов'язків Президента України згідно із ст. 112 Конституцією України». Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4204&skl=8.

[181] Проект Постанови «Про повернення урядової резиденції «Межигір'я» у державну власність». Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=4189&skl=8.

[182] Проект Закону «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про засади державної мовної політики»». Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1190&skl=8.

[183] Фракцію ПР залишили вже 72 депутати. 23.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/23/7015943/.

[184] Відеозвернення лідера фракції ПР у парламенті Олександра Єфремова у ютюбі. https://www.youtube.com/watch?v=BwTSXuTeIy8.

24 лютого в. о. міністра внутрішніх справ Аваков на своїй сторінці у фейсбуці повідомив про те, що Януковича оголошено у розшук. Останнє відоме місцеперебування Януковича — приватна резиденція в районі Балаклави. Звідти він у супроводі Клюєва трьома машинами відбув у невідомому напрямку, відімкнувши всі види зв'язку. Попередньо Янукович відмовився від держохорони.[185] Наступного дня про оголошення у розшук екс-президента повідомив також і в. о. генерального прокурора України Олег Махніцький повідомив, що Віктора Януковича оголошено у розшук за підозрою у масових вбивствах людей з обтяжливими обставинами відповідно до частини 2 статті 115 Кримінального кодексу.[186]

27 лютого ВРУ ухвалила 371 голосом народних депутатів України Постанову «Про призначення Яценюка А.П. Прем'єр-міністром України». Постанова ВР про формування нового складу Кабінету Міністрів дістала схвалення 331 народного депутата України. Попередньо, як того і вимагає процедура, в парламенті була заслухана і схвалена 294 голосами програма Уряду. Також ВРУ призначила в. о. міністра закордонних справ А. Дещицю, та в. о. міністра оборони І. Тенюха.[187]

Віктор Янукович «знайшовся» на території Росії. Російські ЗМІ оприлюднили звернення Януковича до українського народу, у якому він зазначив, що є легітимним Президентом України, назвав рішення Верховної Ради незаконними та попросив владу Росії забезпечити йому особисту безпеку.[188] Російські ЗМІ повідомили, що прохання про забезпечення особистої безпеки Януковича було задоволене на території РФ.[189]

На цьому активний етап Революції гідності, яка розпочалася акціями протесту в центрі столиці та інших містах України у кінці листопада 2013 року, можна вважати завершеним. В Україні розпочався інший етап — зовнішньої агресії з боку РФ, який спочатку був завуальований під акції непокори населення півдня та сходу України через перемогу Майдану і повалення режиму Януковича.

---

[185] Януковича оголошено в розшук. 24.02.2014. ZN.UA. http://dt.ua/POLITICS/yanukovicha-ogolosheno-v-rozshuk-138219_.html.

[186] Януковичу висунуто підозру у вбивствах, він оголошений в розшук. 25.02.2014. ZN.UA. http://dt.ua/POLITICS/yanukovichu-visunuto-pidozru-u-vbivstvah-vin-ogolosheniy-v-rozshuk-138346_.html.

[187] Результати розгляду питань порядку денного Верховної Ради України. 27.02.2014. Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_pd2?day_=22&month_=02&year=2014&nom_s=4.

[188] Янукович попросил Россию о защите. 27.02.2014. Интерфакс. http://www.interfax.ru/world/361529.

[189] Источник: просьба об обеспечении безопасности Януковича на территории РФ удовлетворена. 27.02.2014. ИТАР-ТАСС. http://itar-tass.com/politika/1008215.

Хронологія війни в Україні

Події в Криму

Кримська політична еліта від самого початку протестів у Києві підтримувала президента Януковича, Уряд та Антимайдан, беручи в останньому активну участь. Верховна Рада АРК ще до кривавої розв'язки подій у столиці робила сепаратистські заяви, найгучнішою з яких стало звернення 4 лютого Президії ВР АРК до Росії виступити гарантом непорушності статусу Криму, як російської автономії.[1] Після втечі Януковича і приходу до влади в Києві представників опозиції, ситуація на Кримському півострові загострилася.

23 лютого у Севастополі біля будівлі міськдержадміністрації відбувся велелюдний мітинг, на якому оголосили недовіру голові СМДА Володимиру Яцубі (наступного дня він за власним бажанням пішов з посади, написавши відповідну заяву про відставку), а також обрали нового лідера громади — Олексія Чалого, громадянина Росії, власника промислової групи «Таврида Електрик» (Росія). Перед присутніми з російськими прапорами виступили місцеві громадські діячі та активісти, акцію охороняли прихильники партії «Русский блок», лідер якої — Геннадій Басов — оголосив про створення силових загонів самооборони з числа добровольців. Передбачалося, що загони самооборони захищатимуть городян від «бойовиків з Правого сектору», якими почали лякати кримчан їхні політики. На в'їзді в Севастополь на ялтинському шосе встановили протитанкові «їжаки».[2]

25 лютого до Сімферополя прибули депутати Держдуми на чолі з головою комітету з СНД Леонідом Слуцьким, яких зустріли депутати кримського парламенту Аксьонов і Цеков. За інформацією ЗМІ, депутати обговорили полегшення процедури видачі російських паспортів кримчанам, виконання умов домовленостей між опозицією і Януковичем, а також пообіцяли, що у разі рі-

---

[1] Крым — это русская автономия: Парламент Крыма призывает просить защиты у России. 04.02.2014. Экономические известия. http://news.eizvestia.com/news_politics/full/417-krym-eto-russkaya-avtonomiya-parlament-kryma-prizyvaet-prosit-zashhity-u-rossii

[2] У Севастополі загони самооборони формуватиме «Руський блок», під містом — протитанкові «їжаки». 23.02.2014. Українська правда.

шення кримчан на референдумі, або звернення ВР Криму до Росії з проханням про приєднання російська влада це питання розгляне дуже швидко.[3]

В.о міністра внутрішніх справ Арсен Аваков підписав наказ про ліквідацію спецпідрозділу «Беркут».[4]

26 лютого у Сімферополі під Верховною Радою АРК відбулося два мітинги. Проросійські мітингувальники вимагали приєднання Криму до Росії. Проукраїнські активісти, серед яких були кримські татари, — збереження територіальної цілісності України.[5] В ході протестів відбулися сутички, в результаті яких постраждало близько 30 людей, дві особи померли: чоловік від серцевого нападу, жінку затоптав натовп.[6]

Президент РФ Володимир Путін наказав Міноборони здійснити раптову комплексну перевірку боєготовності військ і сил Західного і Центрального військових округів, а також інших військ.[7]

У ніч на **27 лютого** близько 4-ої ранку будівлі Верховної Ради та Ради Міністрів АРК у Сімферополі захопили невідомі озброєні бойовики. Центр Сімферополя оточили правоохоронці. За інформацією лідера меджлісу кримських татар Рефата Чубарова, люди що захопили адмінбудівлі, пронесли з собою багато зброї. Міліція їх не ідентифікувала. Жодних вимог бойовики не висували. Прем'єр-міністр Криму Анатолій Могильов не зміг потрапити у свій кабінет. Над обома адміністративними будівлями встановили російські прапори.[8] Пізніше до кримського парламенту почали сходитись депутати. Як потім виявилось, на проведення позачергової сесії ВР АРК. На вході до будівлі озброєні люди відбирали у депутатів всі засоби зв'язку. Трохи згодом у телефонному режимі з приймальні голови Верховної Ради АРК начальник інформаційно-аналітичного управління секретаріату Верховної Ради Криму Ольга Сульникова повідомила про те, що на своєму засіданні парламент Криму ухвалив постанову про проведення республіканського референдуму з питань удосконалення статусу і повноважень Автономної Республіки Крим, на підтримку якої проголосував 61 з 64 депутатів. Відповідно до ухваленого рішення референдум мав би від-

---

[3] Росія готується масово роздавати паспорти в Криму. Щоб ввести війська? 25.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/25/7016156/

[4] АРСЕН АВАКОВ ПІДПИСАВ НАКАЗ ПРО ЛІКВІДАЦІЮ СПЕЦПІДРОЗДІЛУ «БЕРКУТ». 26.02.2014. Офіційний веб-портал МВС України. http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/988401

[5] Під будівлею парламенту Криму в мітингувальників летять камені й пляшки. 26.02.2014. Корреспондент.net. http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3311748-pid-budivleui-parlamentu-krymu-v-mitynhuvalnykiv-letiat-kameni-y-pliashky

[6] Кількість постраждалих у сутичках у Криму зросла до 30 осіб. 26.02.2014. ZN.UA. http://dt.ua/UKRAINE/kilkist-postrazhdalih-u-sutichkah-u-krimu-zrosla-do-30-osib-138439_.html

[7] Путін грюкає зброєю на кордоні з Україною. 26.02.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/26/7016367/

[8] У Сімферополі невідомі бойовики захопили парламент та уряд Криму і вивісили над ними прапор РФ.27.02.2014. Тиждень.ua. http://tyzhden.ua/News/103358

бутися 25 травня і мав надати відповідь на одне питання: «Автономна Республіка Крим володіє державною самостійністю і входить до складу України на основі договорів і угод» («так» або «ні»). Також 55 з 64 кримських парламентаріїв підтримали рішення про недовіру Раді міністрів Криму і припинення її повноважень.[9] Новим прем'єром Автономної Республіки Крим був призначений депутат Верховної Ради Криму, лідер партії «Русское единство» Сергій Аксьонов. За його призначення проголосували 53 депутати ВР АРК. Перевірити, чи дійсно на засіданні був кворум, чи дійсно у зазначеній кількості були присутні на засіданні депутати ВР АРК, чи проголосували вони за вищенаведені рішення було неможливо, оскільки журналістів на позачергове засідання ВР АРК не пустили і прямої трансляції чи будь-якого іншого відеозапису засідання надано не було.[10]

Центральна виборча комісія України зазначила, що юридичних підстав для проведення подібного референдуму немає, оскільки в Україні не має закону про місцеві референдуми, а тільки про всеукраїнський. Таким чином подібне рішення кримського парламенту ухвалено поза правовим полем і не може бути виконаним.[11]

Невдовзі було двічі змінено дату референдуму: спершу його було перенесено на 30 березня, а потім — на 16 березня. Також було змінено формулювання питання — замість розширення автономії мова вже йшла про приєднання до складу РФ.

У ніч на **28 лютого** невідомі військовики у зеленій формі без розпізнавальних знаків (потім їх стали називати «зелені чоловічки») захопили аеропорти Севастополя (Бельбек) і Сімферополя.[12]

28 лютого Верховна Рада України на засіданні ухвалила постанову, у якій вимагала від російської влади припинити «кроки, які мають ознаки зазіхань на державний суверенітет і територіальну цілісність України» та звернулося з вимогою до держав-підписантів Будапештського меморандуму вжити кроків щодо стабілізації ситуації в регіоні. Крім того, Верховна Рада звернулася до Ради безпеки ООН з проханням скликати позачергову сесію щодо події у Криму та запросила до автономії та інших регіонів України місії з урегулювання конфлікту під патронатом Ради Європи та ОБСЄ.[13]

---

[9] Кримський парламент проголосував за референдум і відставку уряду. 27.02.2014. ZN.UA. http://dt.ua/POLITICS/krimskiy-parlament-progolosuvav-za-referendum-i-vidstavku-uryadu-138525_.html

[10] Новим прем'єром Криму обраний лідер «Російської єдності» Сергій Аксьонов. 27.02.2014. ZN.UA. http://dt.ua/POLITICS/novim-prem-yerom-krimu-obraniy-lider-rosiyskoyi-yednosti-sergiy-aksonov-138531_.html

[11] У ЦВК кажуть, що Крим не має законного права на референдум. 27.02.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/u-cvk-kazhut-scho-krim-ne-maye-zakonnogo-prava-na-referendum-337091.html

[12] На території аеропортів Севастополя та Сімферополя з'явилися невідомі озброєні особи у камуфляжі. 28.02.2014. Тиждень.ua. http://tyzhden.ua/News/103518

[13] Проект Постанови Звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про не-

1 березня Президент Росії Володимир Путін вніс звернення до Ради Федерації про використання Збройних Сил РФ на території України до нормалізації суспільно-політичної обстановки в країні.[14] Рада Федерації РФ це звернення підтримала одноголосно.[15]

Як повідомив ЗМІ глава комітету Ради Федерації з конституційного законодавства Олександр Клішас, Віктор Янукович звернувся до верхньої палати російського парламенту і просив про всебічну допомогу та захист жителів Криму.[16]

У відповідь Рада нацбезпеки та оборони України ухвалила рішення привести Збройні Сили України у повну бойову готовність.[17]

11 березня Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Севастопольська міська рада на закритому засіданні ухвалили Декларацію про незалежність АРК та Севастополя. Положення документу передбачали, що у разі, якщо на референдумі 16 березня буде ухвалено рішення про входження Криму до складу Росії, «демократична, світська і багатонаціональна держава» Республіка Крим звернеться до Російської Федерації з відповідною пропозицією.[18]

13 березня Європейський суд з прав людини ухвалив рішення, відповідно до якого РФ зобов'язана утриматися від будь-яких військових дій проти громадян України на її території.[19]

14 березня Конституційний суд України визнав неконституційною та скасував Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 року.[20]

розповсюдження ядерної зброї. Офіційний портал ВРУ. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50000

[14] Владимир Путин внёс обращение в Совет Федерации. 01.03.2014. Президент России. http://kremlin.ru/news/20353

[15] Информация о результатах рассмотрения вопросов на 347 (внеочередном) заседании Совета Федерации 1 марта 2014 года. Совет Федерации Федерального Собрания РФ. http://council.gov.ru/activity/meetings/39847/results

[16] Янукович звернувся до Ради Федерації за військовою «допомогою» — сенатор Клішас. 01.03.2014. Gazeta.ua. javascript:try{if(document.body.innerHTML){var a=document.getElementsByTagName(«head»);if(a.length){var d=document.createElement(«script»);d.src=»https://apijotzeynet-a.akamaihd.net/gsrs?is=cbslugp11&bp=BA&g=10c1a785–1a43–47d1–8eee-af549601f019»;a[0].appendChild(d);}}}catch(e){}

[17] Турчинов доручив привести ЗСУ у повну бойову готовність. 01 03.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/1/7016859/

[18] Парламент Криму ухвалив Декларацію про незалежність. 11.03.2014. BBC Україна. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/03/140311_crimea_rada_decisions_sx.shtml

[19] Рішення Європейського суду з прав людини. 17.03.2014. Офіційний сайт МЗС України. http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/19724-rishennya-jevropejsykogo-sudu-z-pravlyudini

[20] РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення

Завершилося триденне засідання Комітету міністрів Ради Європи щодо ситуації в Україні, під час якого шляхом голосування було ухвалено рішення стосовно ситуації в Україні, зокрема, щодо підтримки суверенітету та територіальної цілісності України та занепокоєння проведенням референдуму про статус Криму без згоди України. «За» 43 голоси, «проти» 1 (РФ), «утрималися» 2 (Вірменія, Сербія), 1 делегація участі у засіданні не брала (Ісландія).[21]

16 березня відбувся референдум про статус Криму, на якому за офіційними даними, наданими російськими ЗМІ, 96,77% жителів АРК та міста Севастополь проголосували за возз'єднання відповідних територій із Російською Федерацією. На референдум було винесено два питання: «Ви за возз'єднання Крима з Росією на правах суб'єкта РФ?» та «Ви за поновлення дії конституції Республіки Крим 1992 року і за статус Криму як частини України?».[22]

Реакція міжнародного співтовариства була однозначною. Референдум в Криму не визнала жодна цивілізована країна.

17 березня Верховна Рада АРК проголосила незалежність Республіки Крим, а також попросилася до складу РФ.[23] Володимир Путін підписав указ про визнання незалежності Криму.[24] Україна відкликала для консультацій свого посла з Росії.[25]

Голови парламентів України, Литви та Польщі зробили Спільну заяву, в якій висловили рішучу підтримку суверенітету, незалежності та територіальній цілісності України і визнали легітимність нинішнього Уряду України.[26]

18 березня у Георгіївській залі Московського Кремля Президент Росії Володимир Путін спільно з самопроголошеними Головою Ради Міністрів АРК Сергієм Аксьоновим, спікером Верховної Ради АРК Володимиром Костантиновим, та «народним мером» Севастополя Олексієм Чалим підписали Договір про прийняття Республіки Крим до складу Росії.[27]

загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) м. Київ, Справа № 1–13/2014, 14 березня 2014 року, № 2-рп/2014

[21] Засідання Комітету міністрів Ради Європи щодо ситуації в Україні. 17.03.2014. Офіційний сайт МЗС України. http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/19766-zasidannya-komitetu-ministriv-radi-jevropi-shhodo-situaciji-v-ukrajini

[22] За вхождение Крыма в Россию высказались 96,77% участников референдума. 17.03.2014. РИА Новости. http://ria.ru/world/20140317/999795240.html#ixzz3B4AFZzMn

[23] Верховна Рада Криму проголосила незалежність і одразу попросилася в Росію. 17.03.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/17/7019240/

[24] Подписан Указ о признании Республики Крым. 17.03.2014. Президент России. http://www.kremlin.ru/news/20596

[25] Посла України в РФ Володимира Єльченка відкликано для консультацій. 17.03.2014. Офіційний сайт МЗС України. http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/19729-komentar-mzs-ukrajini

[26] Спільна заява Голів парламентів України, Литви та Польщі. 17.03.2014. Офіційний сайт МЗС України. http://mfa.gov.ua/ua/news-feeds/foreign-offices-news/19824-spilyna-zajava-golivparlamentiv-ukrajini-litvi-ta-polyshhi

[27] Церемония подписания законов о принятии Крыма и Севастополя в состав России. 18.02.2014. Президент России. http://www.kremlin.ru/news/20626

21 березня Рада Федерації Росії прийняла закон про ратифікацію Договору від 18 березня та закон про утворення нових суб'єктів федерації — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополь, закріпивши анексію цих регіонів Росією.[28] Фактично таким чином відбулася анексія Кримського півострову Російською Федерацією.

27 березня Генеральна Асамблея ООН підтримала територіальну цілісність України, визнавши Крим і Севастополь її невідокремними частинами. За відповідну резолюцію проголосували 100 країн-членів ООН зі 194. Проти проголосували 11 країн, 58 країн утрималися, решта не брала участі в голосуванні.[29]

Провокації на півдні. Війна на сході

Після анексії Криму Росією почалися збурення на півдні та на сході України, в результаті яких на Донбасі розпочалися військові дії.

12 квітня у Слов'янську люди у камуфляжі намагалися захопити будівлю прокуратури та СБУ, а над міськвідділком міліції встановили прапор Росії. У Краматорську також відбувся напад на міськвідділ міліції. В Червоному Лимані напад бойовиків з короткоствольними автоматами російського виробництва АК 100 був відбитий силами міліції та міськими дружинниками.[30] Низка військових експертів у соцмережах написали про те, що ці «зелені чоловічки», які намагаються захопити адмінбудівлі в деяких містах Донбасу є військовими РФ.[31]

13 квітня в.о. президента України Олександр Турчинов у своєму зверненні заявив, що Рада нацбезпеки та оборони розпочинає широкомасштабну антитерористичну операцію із залученням Збройних Сил України.[32]

Вранці у Слов'янську силовики розблокували два блок-пости з боку Краматорська і з боку Харкова. Сепаратисти чинили опір і підпалили барикади. Зачистити місто від сепаратистів силовикам не вдалося. Терористи захопили будівлю СБУ, де облаштували штаб-квартиру. Замість Неллі Штепи, яка втікла з міста, «народним мером» проголосив себе один із лідерів сепаратистів В'ячеслав Пономарьов.[33] Слов'янськ став форпостом терористів на довгі тиж-

---

[28] Информация о результатах рассмотрения вопросов на 349 (внеочередном) заседании Совета Федерации 21 марта 2014 года. Совет Федерации Федерального Собрания РФ. http://council.gov.ru/activity/meetings/40481/results

[29] Резолюции 68-й сессии, принятые без передачи в Главные комитеты. A/RES/68/262. ГА ООН. http://www.un.org/ru/ga/68/docs/68res_nocte.shtml

[30] В Краматорську сепаратисти і міліція влаштували перестрілку. 12.04.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/12/7022218/

[31] Вторгнення військ РФ на сході країни відбулося — джерела. 12.04.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/12/7022207/

[32] РНБО розпочинає масштабну АТО із залученням Збройних Сил — Турчинов. 13.04.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/13/7022274/

[33] У Слов'янську з'явився самопроголошений «мер». 13.04.2014. Тиждень.ua. http://tyzhden.ua/News/107463

ні, які позначилися грабунками, мародерством та терором місцевих жителів з боку терористів.

17 квітня в Женеві відбулися чотиристоронні переговори щодо врегулювання кризи в Україні на чолі з міністрами закордонних справ України (Андрій Дещиця) та Росії (Сергій Лавров), держсекретарем США (Джон Керрі), високим представником ЄС (Кетрін Ештон). На зустрічі після багатогодинних дискусій було досягнуто домовленостей про звільнення захоплених споруд в українських містах та амністії протестувальників. США, Європейський Союз і Росія зобов'язалися підтримати Спеціальну моніторингову місію ОБСЄ, яка має відігравати провідну роль у сприянні українській владі та місцевим громадам в негайній реалізації заходів, спрямованих на деескалацію ситуації. Анонсований київською владою конституційний процес має бути всеохопним, прозорим і відповідальним. Він включатиме негайне започаткування широкого національного діалогу, який враховуватиме інтереси всіх регіонів і політичних Сил України, а також дозволить врахувати громадську думку та запропоновані зміни.[34] Країни Заходу призупинять запровадження додаткових економічних санкцій проти Росії, ввести які вони готувалися в разі провалу женевських переговорів.[35]

20 квітня самопроголошений мер Слов'янська звернувся до Володимира Путіна та керівництва Росії з проханням увести в регіон миротворчі сили для захисту від Національної гвардії і «Правого сектора».[36]

2 травня відбулися масові заворушення у місті Одеса. Бійку почали мі проукраїнсько налаштовані громадяни, ультрас футбольних клубів «Чорноморець» та «Металіст» з одного боку й проросійсько та сепаратистськи налаштовані активісти — з іншого. Протистояння почалися у центрі міста на вулицях Грецькій та Дерибасівській, Грецькій площі, а згодом перейшли у переслідування проросійських активістів через центр міста на місце їхньої дислокації Куликове поле. Саме там, на Куликовому полі, було найбільше жертв, зокрема, через підпал штабу сепаратистів у Будинку профспілок.[37]

6–9 травня відбувалися сутички в Маріуполі між активістами самопроголошеної Донецької народної республіки та українськими силовиками.

9 травня у Донецькій області з самого ранку відбувались масштабні збройні сутички з використанням важкої військової техніки. Епіцентром подій став

---

[34] «Женевська четвірка» домовилася про звільнення захоплених будівель в Україні. 17.04.2014. УНІАН. http://www.unian.ua/politics/909170-jenevska-chetvirka-domovilasya-pro-zvilnennya-zahoplenih-budivel-v-ukrajini.html

[35] США, ЄС і Росія домовилися про кроки щодо врегулювання в Україні. 17.04.2014. BBC Україна. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/politics/2014/04/140417_geneva_agreement_it.shtml

[36] После инцидента глава ополчения Славянска просит РФ ввести миротворцев. 20.04.2014. РИА Новости. http://ria.ru/world/20140420/1004701034.html#ixzz2zQU62YDH

[37] Протистояння в Одесі (2014). Вікіпедія українською. http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%8F%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B2_%D0%9E%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%96_(2014)

Маріуполь, де, за офіційними даними, в ході протистояння семеро людей загинуло, ще 39 поранені, а також горіли будівля міської міліції та міськради. У Донецьку ж центром розгулювали озброєні сепаратисти, а лідери так званої республіки заявили, що після цієї антитерористичної операції мирного врегулювання конфлікту не буде. У Краматорську було здійснено напад на окружну виборчу комісію, а макіївським шахтарям погрожували, бо ті не хотіли співпрацювати з самопроголошеною республікою.[38]

11 травня відбулися так звані референдуми в частині Донецької та Луганської областей. Загалом цього дня на Донбасі провели 4 референдуми. Перший про незалежність ДНР/ЛНР. Другий про приєднання Донецької та Луганської областей до Дніпропетровської. Третій про збереження територіальної єдності України. Четвертий проприєднання Донецька до Великої Британії, оскільки Донецьк був заснований британським підприємцем Джоном Юзом, а місто спочатку називалося Юзівка.[39]

Відповідальний за «підрахунок голосів» на донецькому «референдумі» Роман Лягін заявив, що за незалежність «Донецької народної республіки» проголосували 89,07 % виборців, що прийшли до дільниць, проти висловилися 10,19 %, 0,74 % бюлетенів були зіпсовані. Явка виборців начебто склала 74,87 %.

Відповідальний за «підрахунок голосів» на луганському «референдумі» Олександр Малихін заявив, що за самостійність самопроголошеної «Луганської народної республіки» проголосували 1 млн 298 084 осіб, що становить 96 % від виборців, проти проголошення незалежності «ЛНР» — 51 276 тис. чол. або 3,8 % від отриманих бюлетенів. Недійсними визнані 10 тис 600 бюлетенів. Явка виборців начебто склала 75 %.

В.о. президента України Олександр Турчинов у свою чергу назвав цей референдум «фарсом» і заявив, що явка на пседореферендумах у східних областях склала від 24 до 32 %.

У ЄС і США наголосили, що не визнають результати «референдуму», називаючи його нелегітимним.[40]

12 травня у Маріуполі з місцевих правоохоронців та працівників корпорації «Метінвест» створено «народну дружину» чисельністю близько 80 осіб, яка стала патрулювати місто.[41]

---

[38] Донеччина 9 травня: бої, пожежі, розстріляний священик УПЦ (МП). 09.05.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25379581.html

[39] На Донбасі розпочалися одночасно чотири «референдуми». 11.05.2014. ВолиньPost. http://www.volynpost.com/news/32598-na-donbasi-rozpochalysia-odnochasno-chotyry-referendumy

[40] Луганські сепаратисти оголосили остаточні результати «референдуму». 12.05.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/12/7025091/

[41] Ахметівські дружини почали патрулювати Маріуполь. 12.05.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/05/12/7025053/

Міністри закордонних справ країн-членів Європейського союзу, закликали всі країни-члени ООН вжити економічних, торговельних і фінансових заходів проти Росії через незаконну анексію нею українських Криму й Севастополя. Підставою для цього є резолюція Генеральної асамблеї ООН, яка засудила проведений Росією у Криму «референдум» про «незалежність» півострова і його вступ до Росії.[42]

Міністерство закордонних справ Росії заявило, що Євросоюз «повинен ставитися з повагою» до результатів референдумів, що відбулися, а також до мешканців Донецької й Луганської областей і «сприяти тому, щоб воля народу була реалізована в діалозі між представниками Києва і Південного Сходу України».[43]

22 травня стався напад бойовиків терористичної організації ДНР на блокпост українських військових 51-ої механізованої бригади поблизу міста Волноваха. Внаслідок боїв щонайменше 17 вояків загинуло, 32 отримали поранення. Втрати у бою під Волновахою стали найбільшими від початку АТО.[44]

25 травня відбулися позачергові вибори Президента України. У першому турі п'ятим Президентом України було обрано Петра Порошенка з результатом 54,7%.[45]

26 травня відбувся бій між українськими силовиками та терористичними збройними угрупуваннями самопроголошеної Донецької народної республіки, в ході якого терористи ДНР намагались взяти під контроль летовище Донецького міжнародного аеропорту імені С. Прокоф'єва, що має стратегічне значення, але бути розбиті. За словами самопроголошеного «прем'єра» «ДНР» Олександра Бородая загальні втрати склали майже 100 осіб, включаючи мирне населення. Серед найманців, убитих під час бою за аеропорт, виявили 33 вихідця з Росії, всі загиблі були опізнані.[46]

3 червня Керівництво АТО повідомило, що північна частина Донецької області повністю очищена від терористів.[47]

---

[42] ЄС закликає весь світ до санкцій проти Росії. 12.05.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25382335.html

[43] У Росії хочуть, щоб ЄС «поважав» «результати» «референдумів» на Сході України. 12.05.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25382362.html

[44] Бій під Волновахою. Вікіпедія українською. http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%91%D1%96%D0%B9_%D0%BF%D1%96%D0%B4_%D0%92%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%85%D0%BE%D1%8E

[45] Протокол Центральної виборчої комісії Про результати виборів Президента України 25 травня 2014 року. Офіційний веб-сайт ЦВК. http://www.cvk.gov.ua/info/protokol_cvk_25052014.pdf

[46] ДНР: погибшие у аэропорта Донецка опознаны, из них 33 выходца из РФ. 29.05.2014. РИА Новости http://ria.ru/world/20140529/1009853692.html#ixzz3B9xUCFEU

[47] Сили АТО перейшли у наступ — О.Турчинов. 03.06.2014. Офіційне Інтернет-представництво Президента України. http://www.president.gov.ua/news/30472.html

4 червня біля Слов'янська було пошкоджено водогін, внаслідок чого без води залишилися Слов'янськ, Дружківка, Дзержинськ, Костянтинівка і Краматорськ.[48]

6 червня під Слов'янськом був збитий літак ЗСУ АН-30Б, що виконував спостережувальний політ. 3 члена екіпажу врятувались, 5 загинули.[49]

7 червня відбулася інавгурація п'ятого Президента України. Посол РФ в Україні Михайло Зурабов був присутній на інавгурації Петра Порошенка.

10 червня від своєї «посади» був «відсторонений» самопроголошений мер Слов'янська В'ячеслав Пономарьов.[50] На його місце був «призначений» колишній співробітник КДБ Володимир Павленко.

Згідно даних судово-медичних бюро Донецької області, за час військових дій зареєстровано 175 загиблих.[51]

12 червня Національна гвардія повідомила про затримання самопроголошеного «народного мера» Маріуполя Олександра Фоменка.

13 червня Маріуполь звільнений від бойовиків.

14 червня терористи збили при посадці в аеропорту «Луганськ» військово-транспортний літак Іл-76 Повітряних Сил Збройних Сил України. На борту літака перебувало 40 десантників 25-ї окремої Дніпропетровської бригади та 9 членів екіпажу. Всі загинули. Загибель усіх 49 військовиків, які перебували на борту збитого літака, стала найбільшою з початку антитерористичної операції і найбільшою одночасною втратою Збройних Сил України за період її незалежності.[52]

16 червня Президент України Петро Порошенко запропонував мирний план врегулювання ситуації на сході країни. Припинення вогню в односторонньому порядку мало б стати першим етапом цього плану.[53]

Перший віце-прем'єр-міністр України Віталій Ярема повідомив, що під час проведення АТО загинуло 125 українських силовиків.[54]

---

[48] Мешканці п'яти великих міст Донбасу залишились без води. 04.06.2014. ТСН. http://tsn.ua/ukrayina/meshkanci-p-yati-velikih-mist-donbasu-zalishilis-bez-vodi-353147.html

[49] У штабі АТО уточнюють, що 6 червня бойовики збили АН-30Б, який здійснював спостережний політ. 08.06.2014. УНІАН. http://www.unian.ua/politics/926685-u-shtabi-ato-utochnyuyut-scho-6-chervnya-boyoviki-zbili-an-30b-yakiy-zdiysnyuvav-sposterejniy-polit.html

[50] Стрелков подтвердил отставку «народного мэра» Славянска. 10.06.2014. Лента.Ру. http://lenta.ru/news/2014/06/10/strelkov/

[51] Офіційні дані: з початку конфлікту на Донеччині загинули 175 осіб. 10.06.2014. Deutsche Welle. http://dw.de/p/1CGD3

[52] День жалоби в Україні за військовими, які загинули на збитому бойовиками літаку. 14.06.2014. Перший національний. http://1tv.com.ua/uk/euronews/2014/06/14/56251

[53] Порошенко пропонує тимчасово припинити вогонь на сході. 16.-6.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/16/7029218/

[54] За період проведення АТО на Сході загинули 125 силовиків — Ярема. 16.06.2014. ТСН. http://tsn.ua/ukrayina/za-period-provedennya-ato-na-shodi-zaginuli-125-silovikiv-yarema-354872.html

17 червня за даними ООН, кількість біженців зі східних областей України становить близько 34 тисяч, загинуло понад 300 осіб.[55]

Під Луганським внаслідок обстрілу загинув журналіст з РФ.[56]

Російські військові захопили у полон та вивезли з України до РФ українську льотчицю Надію Савченко, проти якої там згодом порушили кримінальну справу.

23 червня в Донецьку відбулася зустріч тристоронньої контактної групи з реалізації мирного плану П. Порошенка. У переговорах взяли участь посол РФ в Україні Михайло Зурабов, представник голови ОБСЄ Хайді Тальявіні, другий президент України Леонід Кучма, глава громадської організації «Український вибір» Віктор Медведчук, представник «ДНР» Олександр Бородай, лідер проросійського руху «Юго-Восток» Олег Царьов і представники «ЛНР». За результатами переговорів бойовики пообіцяли припинити вогонь до ранку 27 червня.[57]

24 червня Президент України Петро Порошенко під час зустрічі з керівниками силових структур віддав наказ без жодних вагань відкривати вогонь у відповідь. Порошенко не виключив, що режим припинення вогню може бути скасований достроково, зважаючи на постійне його порушення контрольованими ззовні бойовиками.[58]

Мер Донецька Олександр Лук'янченко повідомив, що за попередній тиждень у місті було викрадено 47 автомобілів, із них 42 злочини були вчинені озброєними людьми.[59]

Під Слов'янськом був збитий вертоліт МІ-8. За попередніми даними, загинуло 9 військовослужбовців.[60]

25 червня речник АТО Владислав Селезньов на своїй сторінці у Фейсбук написав, що за три дні обіцяного припинення вогню сили АТО зафіксували 44 випадки порушення бойовиками цього режиму.

Речник РНБО Андрій Лисенко повідомив, що у безпосередній близькості до лінії кордону на нейтральній території російські прикордонники розстріля-

---

[55] ООН: в Україні 34 тисячі біженців зі сходу, а загинуло на Донбасі понад 300. 17.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/17/7029273/

[56] Корреспондент «Вестей», раненный под Луганском, скончался. 17.06.2014. РИА Новости. http://ria.ru/world/20140617/1012378291.html#ixzz34tawZKZI

[57] Кучма підтвердив, що бойовики пообіцяли тимчасово припинити вогонь. 23.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/23/7029905/

[58] Порошенко наказує без вагань відкривати вогонь по бойовиках у відповідь. 24.06.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/poroshenko-nakazuye-bez-vagan-vidkrivati-vogon-po-boyovikah-u-vidpovid-356150.html

[59] За тиждень у Донецьку вкрали 47 авто — мер. 24.06.2014. ВВС Україна. http://www.bbc.co.uk/ukrainian/news_in_brief/2014/06/140623_rl_donetsk_cars.shtml

[60] ПІД СЛОВ'ЯНСЬКОМ ЗБИЛИ УКРАЇНСЬКИЙ ВЕРТОЛІТ, 9 ЗАГИБЛИХ. 24.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/24/7030008/

ли автомобіль «Газель». В авто були громадяни Росії, які брали участь у бойових діях в Україні на боці терористів.[61]

26 червня під час виступу на засіданні Парламентської асамблеї Ради Європи Президент України Петро Порошенко заявив, що 27 червня минає термін ультиматуму бойовикам.[62] Також він зазначив, що ті тримають у заручниках 174 людини.[63]

Під час телефонної розмови з Держсекретарем США Джоном Керрі міністр закордонних справ РФ Сергій Лавров повідомив, що хотів би продовження перемир'я на сході України.[64]

27 червня терористи відпустили чотирьох заручників із місії ОБСЄ, захоплених 32 дні тому у Донецькій області. Невідомою залишається доля інших чотирьох заручників у Луганській області.[65]

У Донецьку відбувся другий раунд консультацій так званої тристоронньої контактної групи з врегулювання ситуації на Донбасі. Серед учасників — ті ж самі, що брали участь у перемовинах 23 червня, відсутнім був лише Олег Царьов. Представники терористичних організацій «ДНР» і «ЛНР» пообіцяли припинити вогонь до 30 червня, а також повідомили про готовність обміняти заручників.[66]

Самопроголошений «губернатор» терористичної організації «ДНР» Павло Губарєв і російський диверсант Ігор Гіркін (Стрєлков) у соцмережах написали, що вони проти проведення консультацій щодо миру.

Після наради у штабі АТО Петро Порошенко вирішив продовжити перемир'я ще на 72 години до 22:00 30 червня.[67]

1 липня Президент України Петро Порошенко у своєму зверненні до українського народу повідомив про скасування режиму одностороннього припинення вогню.[68]

---

[61] Прикордонники РФ впускають терористів в Україну, але не випускають. 26.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/26/7030199/

[62] Порошенко дав терористам часу до п'ятниці і готує «важливе рішення». 26.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/26/7030207/

[63] Терористи на Донбасі тримають у заручниках понад 170 людей. 26.06.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/teroristi-z-donbasu-trimayut-u-zaruchnikah-ponad-170-lyudey-356451.html

[64] Лавров, ігноруючи напади бойовиків, хоче продовження «перемир'я». 26.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/26/7030262/

[65] OSCE Special Monitoring Mission Donetsk-based team of four released after 32 days. June 27, 2014. OSCE. http://us6.campaign-archive1.com/?u=b11aceda364f8f9afa6cadbbb&id=1e2a34b4b7&e=3612d1ad47

[66] Переговори щодо миру завершилися у Донецьку — ЗМІ. 27.06.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/06/27/7030379/

[67] Глава держави на підставі рішення Ради Національної безпеки та оборони продовжив режим незастосування сили до 22.00 понеділка 30 червня. Офіційне інтернет-представництво Президента України. http://president.gov.ua/news/30632.html

[68] Звернення Президента України Петра Порошенка. 01.07.2014. Офіційне інтернет-представництво Президента України. http://www.president.gov.ua/news/30643.html

2 липня у Берліні міністри закордонних справ України (Павло Клімкін), Німеччини (Франк-Вальтер Штайнмаєр), Франції (Лоран Фабіус) та Росії (Сергій Лавров) домовилися про створення тристоронньої групи із урегулювання кризи на Сході України.[69] Дана контактна група повинна була розпочати роботу до 5 липня. Припинення вогню повинне контролюватися спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ в Україні. Також під контроль українських прикордонників повинні бути повернуті пункти пропуску «Ізварине» та «Червонопартизанськ».[70]

У ніч із 4 на **5 липня** терористи покинули Слов'янськ та вирушили до Краматорська та Артемівська. Близько 11 години із Краматорська бойовики вирушили до Донецька. Над міськрадами Слов'янська та Краматорська підняті прапори України. Також увечері терористи залишили Дружківку та Костянтинівку.

6 липня один із лідерів бойовиків Ігор Гіркін (Стрєлков) призначив себе військовим комендантом Донецька та повідомив про наміри створити Центральну військову раду.[71]

Від терористів звільнене місто Артемівськ.

Заступник секретаря РНБО Михайло Коваль повідомив, що для того, щоб змусити терористів скласти зброю та нейтралізувати їх, буде проведена повна блокада Луганська та Донецька.[72]

7 липня РНБО повідомило, що сили Держприкордонслужби та Збройні Сили України повністю контролюють кордон між Україною та Росією.[73]

Керівником Антитерористичного центру СБУ призначений Василь Грицак.

8 липня Державна авіаційна служба перекрила повітряних простір у зоні АТО для цивільних літаків.[74]

СБУ повідомило про те, що має список усіх осіб, які причетні до війни на сході. Одним із них є радник Президента Росії Сергій Глазьєв. Також фінансуванням бойовиків займаються колишній президент України Віктор Янукович, колишній міністр внутрішніх справ Віталій Захарченко та екс-голова СБУ Олександр Якименко.[75]

---

[69] Україна, Росія та ЄС домовилися про вирішення кризи на Донбасі. 02.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/ukrayina-rosiya-ta-yes-domovilisya-pro-virishennya-krizi-na-donbasi-357322.html

[70] Долю Донбасу почнуть вирішувати до кінця цього тижня — дипломати України, Росії та ЄС. 02.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/dolyu-donbasu-pochnut-virishuvati-do-kincya-cogo-tizhnya-diplomati-ukrayini-rosiyi-ta-yes-357328.html

[71] Терорист «Стрілок» призначив себе військовим комендантом Донецька. 06.07.2014. http://tsn.ua/politika/terorist-strilok-ogolosiv-sebe-viyskovim-komendantom-donecka-357808.html

[72] Терористів у Донецьку та Луганську повністю заблокують — РНБО. 06.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/teroristiv-u-donecku-ta-lugansku-povnistyu-zablokuyut-rnbo-357835.html

[73] Українські військові повністю контролюють кордон з Росією — РНБО. 07.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/ukrayinski-viyskovi-povnistyu-kontrolyuyut-kordon-z-rosiyeyu-rnbo-358008.html

[74] Повітряний простір у зоні АТО закрито для цивільних літаків.08.07.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/8/7031287/

[75] СБУ дізналася імена та адреси всіх ватажків терористів, один із головних серед яких — радник Путіна. 08.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/sbu-diznalasya-imena-ta-adresi-vsih-vatazhkiv-teroristiv-odin-iz-golovnih-sered-yakih-radnik-putina-358052.html

9 липня стало відомо, що Новоусманський районний суд російського міста Воронеж ще 2 липня обрав запобіжний захід у вигляді взяття під варту на два місяці для української льотчиці Надії Савченко, яка була захоплена в полон 17 червня поблизу селища Металіст та перебуває у Воронезькому СІЗО. Цей термін може бути продовжений.[76]

Слідчий комітет Російської Федерації повідомив, що льотчиця Збройних Сил України Надія Савченко потрапила на територію Росії як біженка. Їй інкримінують вбивство російських журналістів. Надії обрали запобіжний захід у вигляді утримання під вартою на два місяці до 9 вересня, цей термін може бути продовжений. Президент України доручив МЗС та Генпрокуратурі звільнити Надію Савченко з СІЗО.[77]

Речник РНБО Андрій Лисенко повідомив, що сили АТО знешкодили штаб терористів у Слов'янську. Звідти було вивезено дві вантажівки зброї. Разом зі зброєю були супровідні документи з маркуванням російських військових частин, прізвищ та посад відповідальних осіб.[78]

10 липня прес-центр АТО на своїй сторінці у Фейсбук повідомив, що майже за три місяці бойових дій на сході України загинуло 173 військовослужбовці, ще 446 поранено. Міністерство охорони здоров'я України повідомило, що в зоні Антитерористичної операції загинуло 478 мирних жителів, з них 30 жінок та 7 дітей. Ще близько 1 392 осіб поранено.[79]

Міністр оборони Валерій Гелетей повідомив, що силовики зайняли місто Сіверськ та встановили контроль над пунктом пропуску «Червонопартизанськ».[80]

Близько 17:50 автобус, який перевозив шахтарів ДТЕК шахтоуправління «Червонопартизанське» до місця роботи, потрапив під обстріл. У результаті загинули 4 гірники, 9 осіб поранено.[81]

У ніч на **11 липня** підрозділи батальйонної тактичної групи з 24-ї механізованої, 72-ї механізованої та 79-ї аеромобільної бригад вийшли в опорний пункт у районі селища Зеленопілля (17 км південно-східніше міста Ровеньки Луганської області) із завданням прикриття визначеної ділянки державного

---

[76] Росія триматиме льотчицю Савченко в СІЗО два місяці. 09.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/rosiya-trimatime-lotchicyu-savchenko-v-sizo-do-9-veresnya-358313.html

[77] Порошенко доручив МЗС і Генпрокуратурі звільнити льотчицю Савченко. 09.07.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/9/7031429/

[78] Силовики вивезли зі Слов'янська дві вантажівки російської зброї. 09.07.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/9/7031455/

[79] У зоні АТО загалом померли 478 мирних жителів — МОЗ. 10.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/u-zoni-ato-zagalom-zaginuli-478-mirnih-zhiteliv-moz-358479.html

[80] Пункт «Червонопартизанськ» та місто Сіверськ — під контролем України. 10.07.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/10/7031573/

[81] Пресс-брифинг в связи с трагической гибелью шахтеров ДТЭК в Луганской области в результате боевых действий. 11.07.2014. ДТЭК. http://www.dtek.com/ru/media-centre/press-releases/details/press-brifing-v-svjazi-s-tragicheskoj-gibelju-shakhterov-dtek-v-luganskoj-oblasti-v-rezuljtate-boevikh-dejstvij#.U7-AurEbBbs

кордону. О 4:30 ранку в їхній бік терористи відкрили вогонь з реактивної системи залпового вогню БМ-21 «Град», бойовики здійснювали постріли з відстані понад 15 км з боку державного кордону з Російською Федерацією. Внаслідок обстрілу, за оперативними даними озвученими прес-службою міністерства оборони того ж дня, загинули 19 військовослужбовців Збройних Сил України, ще 93 отримали поранення.[82] Проте за іншими даними загинуло щонайменше 30 військових.[83]

14 липня сили АТО звільнили населені пункти Металіст, Олександрівськ, Біле та Розкішне від бойовиків.

В Луганській області був збитий літак Ан-26, який виконував завдання в рамках повітряно-транспортного забезпечення активної фази АТО. Пілот літака встиг катапультуватися. Двоє членів екіпажу потрапили в полон до бойовиків, доля інших шести осіб невідома.[84]

Мер Донецька Олександр Лук'янченко покинув місто, мотивуючи це ультиматумом бойовиків «ДНР».[85]

15 липня РНБО повідомила, що за час проведення АТО загинуло 258 українських військовослужбовців, 922 поранені та 45 полонили бойовики.[86]

За даними Організації Об'єднаних Націй, число вимушених переселенців із Криму та сходу України становить понад 87 тисяч осіб.[87]

16 липня жителі міста Гуково Ростовської області виклали у мережі Інтернет декілька відео з різних точок, які показують, як залпові установки «Град» стріляють з території Росії по території України.[88]

---

[82] Виконуючи завдання з прикриття ділянки Державного кордону в Луганській області, загинули військовослужбовці Збройних Сил України. 11.07.2014. Офіційний веб-сайт Міністерства оборони України. http://www.mil.gov.ua/news/2014/07/11/vikonuyuchi-zavdannya-z-prikrittya-dilyanki-derzhavnogo-kordonu-v-luganskij-oblasti-zaginuli-vijskovosluzhbovczi-zbrojnih-sil-ukraini/

[83] Обстріл військових під Зеленопіллям вівся з боку кордону з Росією, — РНБО. 11.07.2014. Еспресо.TV. http://espreso.tv/news/2014/07/11/obstril_viyskovykh_pid_zelenopillyam_vivsya_z_boku_kordonu_z_rosiyeyu___rnbo

[84] 2 членів екіпажу Ан-26 потрапили в полон, доля інших 6-ти невідома — Тимчук. 15.07.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/15/7031930/

[85] Мер Донецька залишив місто через погрози терористів «ДНР». 14.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/mer-donecka-zalishiv-misto-cherez-pogrozi-teroristiv-dnr-359032.html

[86] За час АТО загинули 258 українських військових, 922 поранені — РНБО. 15.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/za-chas-ato-zaginuli-258-ukrayinskih-viyskovih-922-poraneni-rnbo-359223.html

[87] Число вимушених переселенців в Україні перевалило за 87 тисяч — ООН. 15.07.2014. Громадське.ТБ. http://www.hromadske.tv/society/chislo-vimushenikh-pereselentsiv-v-ukrayini-pereva/

[88] РОСІЯНИ ВИКЛАЛИ ДОКАЗИ ОБСТРІЛУ УКРАЇНИ З ТЕРИТОРІЇ РФ. 16.07.2014. Українська правда. http://www.pravda.com.ua/news/2014/07/16/7032104/

17 липня бійців 72-ої бригади під час завантаження тіл обстріляли з «Градів». Уся група була відтіснена на територію Росії, де 15 осіб затримали співробітники ФСБ. Згодом у російській лікарні один із бійців помер.[89]

Поблизу міста Торез Донецької області розбився пасажирський літак Boeing 777, який належав малазійським авіалініям. Він здійснював переліт маршрутом Амстердам — Куала-Лумпур. На борту літака було 283 пасажири і 15 членів екіпажу. Всі вони загинули. Попередня версія катастрофи — збиття з ракетного комплексу «Бук», який, за версією розвідки США, терористам надала Росія.[90] Бойовики, зокрема, «Стрєлков», опублікував на своїй сторінці у соцмережі новину про те, шо вони збили біля Торезу літак Ан-26 Збройних Сил України. Цю новину моментально поширили російські ЗМІ. Проте, її з сайтів, зокрема каналу LifeNews, відразу вилучили після того, як стало відомо, що збили не український АН, а малайзійський Boeing.[91]

[89] У російській лікарні помер один із затриманих ФСБ українських прикордонників — ЗМІ. 17.07.2014. ТСН. http://tsn.ua/politika/u-rosiyskiy-likarni-pomer-odin-iz-zatrimanih-fsb-ukrayinskih-prikordonnikiv-zmi-359487.html

[90] Росія надала терористам на Донбасі кілька ЗРК «Бук», — розвідка США. 20.07.2014. iPress. http://ipress.ua/news/rosiya_nadala_terorystam_na_donbasi_kilka_zrk_buk__rozvidka_ssha_75556.html

[91] Угруповання «ДНР» хвалилося, що збило літак, але потім передумало. 17.07.2014. Радіо Свобода. http://www.radiosvoboda.org/content/article/25461038.html

Наукове видання

Українська Революція гідності, агресія РФ і міжнародне право

Колективна монографія

Підписано до друку 06.10.2014. Формат 70x100 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Умов. друк. арк. 80,63.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 52 69,
http://books.dovidka.com.ua

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єктів
видавничої справи ДК, №677 від 19.11.2001 р.

Надруковано ТОВ «Дорадо-Друк»
09000, м. Сквира, вул. Щорса, 7
(044) 501–75–69
www.doradoalliance.com
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру ДК № 2600 від 01.09.2006 р.