

Високі договірні сторони.., або Межі дипломатичного протистояння



Юлія ЦИРФА

6

Постійний внутрішньо- та зовнішньополітичний тиск, економічна нестабільність, соціальна напруженість, котрі протягом трьох останніх місяців були «невід'ємними складовими» розвитку нашої держави, сьогодні сягнули свого піку, доповнившись можливістю ескалації міждержавного воєнного конфлікту.

Чергове внесення до порядку денного двосторонніх російсько-українських відносин питання становища національних меншин на території Автономної Республіки Крим у трактуванні Москви постало як необхідність розв'язання «проблеми територіальної належності півострова». До того ж без задіяння загальнодержавних і міжнародно-правових механізмів.

Хоча, апелюючи виключно до наявності статусу автономії, адміністративно-територіальна одиниця у складі унітарної держави не може ані визначати державну належність відповідної території, ані отримати виключну повноту влади поза межами окресленої законом компетенції.

Адже автономія, в принципі, – це особливий статус території у державі (або сама територіальна одиниця з відповідним статусом), що передбачає більш-менш широкі можливості самостійного розв'язання внутрішніх проблем поза межами прав і повноважень держави, до складу якої входить ця самоврядна одиниця.

Згідно зі ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Це положення дублюється в Конституції АР Крим від 21 жовтня 1998 року.

Така ситуація не може вважатися прецедентною, бо відповідний статус мають, приміром, Азорські острови і Мадейра в Португалії, Гренландія та Фарерські острови в Данії тощо. Тобто згадані країни також є унітарними державами, до складу котрих входять окремі автономні одиниці. Однак і в цих державах, і на території України діяльність місцевих органів влади автономій не повинна суперечити загальнодержавній політиці та законодавчим документам, регулювання котрих підпорядковуються основні сфери життєдіяльності суспільства.

Відповідно, ст. 2 Конституції Автономної Республіки Крим передбачає механізм гарантування повноважень органів автономії та врегулює суперечності, котрі можуть виникнути між положеннями нормативно-правових актів Верховної Ради та Ради міністрів АР Крим і Конституції та законами України, надаючи останнім пріоритетного значення. Окремі заяви чи дії, спрямовані на реалізацію повноважень, не передбачених чинним законодавством, автоматично розглядаються як порушення органами місцевої влади покладених на них функцій та перевищення посадовими особами їхніх повноважень.

Тому ініціативи Верховної Ради АРК щодо проведення республіканського (місцевого) референдуму, котрі випливають із тексту Конституції автономії (ст. 26), у питанні зміни статусу АРК чи її територіальної належності на пряму суперечать положенням ст. 73 Основного Закону держави, відповідно до яких питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом.

Згідно зі ст. 18 Закону України № 5475-VI від 6 листопада 2012 року «Про всеукраїнський референдум» всеукраїнський референдум про зміну території України є формою прийняття громадянами України рішення щодо затвердження закону про ратифікацію міжнародного договору про зміну території України.

Крім того, ст. 72 Конституції України передбачає, що всеукраїнський референдум проголошується за народною ініціативою на вимогу не менш як трьох мільйонів громадян України, які мають право голосу, за умови, що підписи щодо при-

значення референдуму зібрано не менш як у двох третинах областей і не менш як по сто тисяч підписів у кожній області. Тому ініціювання місцевого референдуму щодо зміни статусу чи то відділення частини території Української держави на основі рішення органів місцевої влади має антиконституційний характер. Більше того, саме оголошення такої можливості перебуває наразі поза межами компетенції місцевих владних структур, бо після прийняття Закону «Про всеукраїнський референдум» утратив чинність Закон України № 1286-XII від 3 липня 1991 року «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», що регулював цю сферу відносин.

Якщо ж урахувати, що звернення Сергія Аксьонова, котрого сепаратисти намагаються представити як очільника Ради міністрів АРК, до Президента РФ Володимира Путіна щодо можливості надання допомоги «для відновлення спокою на території Криму» виходить за рамки повноважень не лише посадовця Сергія Аксьонова, а й навіть законно обраного Голови Ради міністрів АРК, адже автономія може вступати у відносини з органами влади інших держав у галузі економіки, науки, освіти, охорони навколишнього природного середовища і природокористування та в соціально-культурній сфері в руслі загальнодержавної зовнішньої та внутрішньої політики України (ст. 18 Конституції АРК), намагання РФ підтримувати власну «внутрішньополітичну лінію» на території Криму не може розцінюватися інакше, як пряме втручання у внутрішні справи іншого суб'єкта міжнародних відносин і порушення його суверенітету.

З другого боку, ст. 110 чинного Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року передбачено кримінальну відповідальність у вигляді



ді обмеження волі на строк до трьох років або позбавлення волі на той самий строк у разі вчинення умисних дій із метою зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, а також публічних закликів чи розповсюдження матеріалів із закликами до вчинення таких дій. Якщо ж такі дії вчинені особою, яка є представником влади, покарання передбачає обмеження волі на строк від трьох до п'яти років або позбавлення волі на той самий строк.

У міжнародному вимірі ситуація, що склалася в АРК, автоматично підпадає під дію Статуту ООН (від 26 червня 1945 року). Останнім передбачено первинність застосування мирних засобів вирішення спорів (переговорів, обстеження, посередництва, примирення, арбітражу, судового розгляду тощо) між державами-учасницями організації. Однак, за умови неможливості вжити таких заходів, кожна країна має право на індивідуальну або колективну самооборону, «якщо на неї буде вчинено збройний напад» (ст. 51).

Тож, безуспішно намагаючись розпочати консультації з Кремлем у зв'язку з порушенням повітряного простору України та недотриманням Угоди про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 28 травня 1997 року, вітчизняна влада може правомірно застосовувати інші механізми опору іноземному втручання.

По суті, й сама РФ легітимізувала цей сценарій, відмовившись від проведення двосторонніх консультацій та зазначивши, що події, які відбуваються в Криму, є наслідком внутрішньополітичних процесів в Україні. Хоча переміщення бронетехніки Чорноморського флоту Російської Федерації на території півострова, що, згідно з нотою МЗС РФ від 28 лютого 2014 року, нібито «пов'язані з необхідністю забезпечення охорони місць дислокації Чорноморського флоту на території України та відбуваються в повній відповідності з базовими російськими

українськими угодами щодо Чорноморського флоту», *a priori* є предметом двосторонніх міжнародних консультацій. Адж, згідно з п. 2 ст. 8 Угоди про статус та умови перебування ЧФ РФ на території України, «військові формування проводять навчання й інші заходи бойової та оперативної підготовки в межах навчальних центрів, полігонів, позиційних районів і районів розосередження, стрільбищ та, крім заборонених зон, у відведених зонах повітряного простору за погодженням із компетентними органами України». Особи, які входять до складу військових формувань, поза місцями дислокації можуть бути у встановленій для них формі одягу (ст. 11), а їхні переміщення здійснюються тільки після узгодження з компетентними органами України (ст. 15).

Відтак спроби захоплення «невідомими» озброєними особами аеропорту в місті Сімферополі та аеропорту Бельбек поблизу міста Севастополя на території АР Крим 28 лютого 2014 року із використанням символіки РФ дають підстави твердити про розміщення російських військовослужбовців поза межами їхньої дислокації, до того ж без застосування відповідної форми одягу. У принципі, наполягаючи на своїй непричетності до загострення ситуації на території Кримського півострова, Москва чи не одноомomentно дискредитувала свою позицію, підтвердивши можливість «використання Збройних Сил Російської Федерації на території України до нормалізації громадсько-політичної обстановки» на основі відповідної постанови Ради Федерації Федеральних Зборів РФ від 1 березня 2014 року. Більше того, вимоги міжнародної спільноти щодо надання нормативно-правового підтвердження таких дій РФ під час засідання Ради Безпеки ООН 1 березня так і залишилися без конкретної відповіді.

Із точки зору самої російської сторони, Рада Федерації припускає можливість уведення обмеженого контингенту російських військ до Криму «для гарантування безпеки Чорноморського флоту і росіян, що перебувають на території півострова». Справді, за даними Всеукраїнського перепису населення 2001 року, на території АРК проживає близько 58% росіян, 24% укра-

їнців та 12% кримських татар. Проте наразі не було зафіксовано жодного офіційного повідомлення про порушення соціальних, економічних, мовних, культурних чи інших прав російської народності на території АРК. Тому застосування п. 26 Военної доктрини РФ (затвердженої указом Президента Росії від 5 лютого 2012 року), згідно з яким «із метою захисту інтересів Російської Федерації та її громадян, підтримання міжнародного миру і безпеки формування Збройних Сил Російської Федерації можуть оперативно використовуватися поза межами Російської Федерації відповідно до загальновоєзних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів РФ і федерального законодавства», видається нелегітимним. Тим паче що наразі своїми діями Росія самотужки порушує не тільки загальновоєзні норми й принципи міжнародного права, а й конкретні статті Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією від 31 травня 1997 року, на основі котрого «Високі Договірні Сторони відповідно до положень Статуту ООН і зобов'язань по Заключеному акту Народи з безпеки і співробітництва в Європі поважають територіальну цілісність одна одної і підтверджують непорушність існуючих між ними кордонів» (ст. 2). Крім того, документ, що, по суті, є основоположним інструментом регулювання двосторонніх відносин на рівні Україна – РФ, чітко встановлює низку принципів, на основі яких держави вибудовують взаємини та розвивають міжнаціональне співробітництво. Зокрема, в ст. 3 згадано обов'язковість взаємної поваги до суверенної рівності, територіальної цілісності та непорушності кордонів сторін; принципи мирного врегулювання спорів, незастосування сили або загрози силою, включаючи економічні та інші способи тиску, права народів вільно розпоряджатися своєю долею.

Якщо виходити з положень документа, Москва, відмовившись від проведення двосторонніх консультацій, *de facto* відкинула можливість здійснення обміну інформацією і, за необхідності, застосування узгоджених або спільних заходів із метою подолання ситуації, яка, «на думку однієї з Високих Договірних Сторін, створює загрозу миру, порушує мир або зачіпає інтереси її національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності» (ст. 7).

Тому, залучившись підтримкою міжнародної спільноти на рівні ООН, Українська держава правомірно вдалася до ще одного заходу гарантування власного суверенітету та територіальної цілісності. Схваливши Постанову № 831-VII від 28 лютого 2014 року «Про Звернення Верховної Ради України до держав-гарантів відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з при-



АР Крим, м. Сімферополь. 4 березня 2014 р.

Фото Укрінформ.

єднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї», український парламент «запустив механізм» міжнародної підтримки в питаннях розв'язання ситуації на території АР Крим.

«В обмін на ядерне роззброєння України (добровільне знищення понад 2 000 стратегічних ядерних боєзарядів, які Україна успадкувала від СРСР, та приєднання України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (від 1 липня 1968 року. – Ред.) як держави, що не володіє ядерною зброєю) Україна в Меморандумі про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї (Будапештському меморандумі) від 5 грудня 1994 року отримала гарантії своєї безпеки», – йдеться в документі.

Верховна Рада закликала держав-гарантів безпеки України виконати свої зобов'язання щодо поваги до її незалежності, суверенітету та наявних кордонів. Адже 1994 року Російська Федерація, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії і Сполучені Штати Америки у Будапештському меморандумі, а Китайська Народна Республіка та Французька Республіка – окремими заявами підтвердили Україні свої зобов'язання згідно з принципами Заключного акта Гельсінської наради з питань безпеки і співробітництва в Європі 1975 року. Крім того, ці гравці зобов'язалися утримуватися від загрози силою чи її використання проти територіальної цілісності чи політичної незалежності України, а також заявили, що їхня зброя ніколи не використовуватиметься проти нашої держави. У цьому ракурсі було згадано й зобов'язання гарантів «утримуватися від економічного тиску, спрямованого на те, щоб підкорити своїм власним інтересам здійснення Україною прав, притаманних її суверенітету, і таким чином отримати будь-які переваги».

Звісно, згода Великої Британії та США на проведення відповідних консультацій, поєднана з дипломатичним бойкотом та можливістю запровадження санкцій проти РФ з боку цих акторів, сприятиме стабілізації ситуації в Україні. Однак небажання Росії долучитися до таких перемовин актуалізує нормативно-правові недоліки самого документа. Адже, по суті, меморандум є більшою мірою політичним, аніж юридичним інструментом регулювання міждержавних зносин. Окрім того, згадані гарантії безпеки нашої держави належать до розряду так званих негативних зобов'язань, котрі не передбачають активних дій, обмежуючись утриманням від певної діяльності. Серед «позитивних гарантій» безпеки України меморандумом передбачено лише зобов'язання РФ, США та Великої

Британії **«домагатися негайних дій із боку Ради Безпеки ООН із метою надання допомоги Україні як державі-учасниці Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, що не володіє ядерною зброєю, в разі, якщо Україна стане жертвою акту агресії або об'єктом погрози агресією з використанням ядерної зброї»; а також обов'язковість «проведення консультацій у випадку виникнення ситуації, внаслідок якої постає питання стосовно зобов'язань»**, що випливають із тексту меморандуму.

Отже, порушуючи закріплені меморандумом гарантії, офіційна Москва наразі не тільки підірвала взаємні довіри й кооперативної співпраці на рівні двосторонніх відносин із Києвом, а й відмовилася від зобов'язань, узятих перед іншими членами міжнародної спільноти. Цей факт уможливорює застосування Українською державою низки односторонніх механізмів, котрі на законодавчому рівні могли б усунути загрозу її територіальній цілісності, спричинену існуванням потенційної небезпеки з боку іноземних військових формувань.

По-перше, будучи учасницею Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 року, Українська держава може денонсувати низку угод, котрі регулюють перебування російських військових контингентів на території АР Крим, у такий спосіб делегітимізувавши їхню діяльність та розміщення на теренах України.

По-друге, Закон України № 1479-III від 22 лютого 2000 року «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» серед підстав для денонсації міжнародних договорів України щодо тимчасового перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав містить положення щодо «втручання або загрози втручання підрозділів збройних сил інших держав у внутрішні справи України» (ст. 6), яке наразі може бути застосоване щодо частин Збройних Сил Російської Федерації на території АРК. Тож, легітимною є і денонсація так званої Харківської угоди від 21 квітня 2010 року між Україною та РФ з питань перебування Чорноморського флоту, згідно з котрою ЧФ РФ може продовжити базування на території України до 2042 року.

По-третє, Україна, намагаючись розв'язувати конфлікт виключно дипломатичними методами, може вдаватися до механізму моніторингу з боку ООН та ОБСЄ (щодо якого наразі нібито не заперечує навіть РФ) та, відповідно до положень Угоди про статус та умови перебування ЧФ РФ на території України, письмово повідомити Росію про припинення дії домовленостей «не пізніше ніж за один рік до закінчення терміну дії» угоди. У цьому разі, по завершенні 20-річного

періоду базування Чорноморського флоту на території нашої держави 28 травня 2017 року, згадана угода не буде автоматично пролонгована на наступний 5-річний термін, а Росія повинна буде вивести свої збройні сили за межі України.

Однак угода не передбачає конкретного механізму передислокації цих частин, створення необхідних графіків чи підписання документів.

Відповідно, першочерговим завданням залишається деескалація конфлікту на основі застосування всіх правомірних засобів тиску міжнародної спільноти задля уникнення подальшого нарощування військової присутності РФ у Криму та можливості просування її підрозділів територією материкової України. З огляду на геополітичну розстановку сил, нині ані США, ані ЄС не вигідне утворення ще однієї «зони напруженості» в самому центрі Європейського континенту. Тим паче що поразка в «українській битві» означатиме втрату пріоритетності позицій в усій Європі. Хоча й РФ керується аналогічними мотивами.

Доро...

Верховна Рада АРК на своєму засіданні 6 березня в закритому режимі прийняла рішення про перенесення дати референдуму про статус Криму на 16 березня. Про це журналістам у Сімферополі біля будівлі ВР повідомив заступник голови парламенту Сергій Цевков. У постанові йдеться, що ВР АРК ухвалює увійти до складу РФ як суб'єкт РФ. Призначити на 16 березня 2014 року загальнокримський референдум, включаючи місто Севастополь, на який винести такі альтернативні питання: перше – возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта РФ; друге – відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 року і статусу Криму як частини України. Питання, що отримало більшість голосів, вважається таким, що висловлює пряме волевиявлення населення Криму, йдеться в постанові. «За» проголосували 78 депутатів ВР Криму зі 100. Як повідомляє Укрінформ, Окружний адміністративний суд Києва визнав незаконним рішення Верховної Ради Криму щодо проведення референдуму з питання розширення повноважень автономії. Крім того, Окружним адміністративним судом Севастополя зупинено дію рішення Севастопольської міської ради про невизнання нової української влади і приєднання до загальнокримського референдуму.