

Others v. Refugee Applications Comm'n and Minister for Justice, Equal. and Law Reform, CJEU Cases C-411/10 & C-493/10, 2011 E. C. R. I-13905.

11. Tarakhel v. Switzerland, ECHR App. No. 29217/12 (Nov. 4, 2014).

12. Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland, ECHR App. No. 45036/98 (June 30 2005). Режим доступу <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=3666597&skin=hudoc-en&action=request>.

13. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Final Report. Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_EN.pdf).

14. Deference in the International Courts and Tribunals. Standards of Review and Margin of Appreciation / Ed. by L. Gruzschinski and W. Werner. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – 460 p.

15. Krenn C. Autonomy and Effectiveness as Common Concerns: A Path to ECHR Accession After Opinion 2/13/ C. Krenn // German Law Journal. – vol.16–2015. – P.147–168. Режим доступу <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1670>.

В. П. Колісник¹

ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ ПОНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ

Насправді проблема набагато ширша: як сформувати таку стратегію, які принципи покласти в її основу, якою методологією при цьому скористатися та як її втілити в життя. На жаль, ні анексія АРК і Севастополя, ні штучне нагнітання політичної ситуації в східних та південних областях України навесні 2014 р., яке незабаром переросло в бойові дії на широкому фронті, не призвели до розробки зрозумілої, продуманої та зваженої державної політики, спрямованої на протидію сепаратистському руху та поновлення територіальної цілісності української держави. Не відбулося ні з'ясування причин втрати територіальної ціліс-

¹ Доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України, професор кафедри конституційного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ності, ні глибокого, всебічного та системного аналізу умов і обставин, котрі сприяли таким втратам. На сьогодні маємо лише фрагментарний аналіз окремих елементів системи забезпечення державного суверенітету України та її територіальної цілісності саме в контексті подій останніх двох років.

Переважна більшість суб'єктів, покликаних забезпечити національну безпеку, діяли у тій ситуації, що складалася в лютому-березні 2014 року в Криму, мляво, розгублено та безініціативно, не виявивши ні належного професіоналізму, ні рішучості, ні намагання з'ясувати її причини та спрогнозувати можливі наслідки. Не було й спроб консолідувати увесь цей механізм та скоординувати його дії на усунення загроз, викликів і проблем, котрі щоденно накопичувалися спочатку в Криму, а згодом – й у інших регіонах. На жаль і Рада національної безпеки та оборони не стала ні генератором ідей, ні справжнім координаційним центром, ні розробником логічної та послідовної стратегії поновлення цілісності державної території, ні джерелом чи хоча б організатором так званого «мозкового штурму», потреба в якому видавалася багатьом очевидною. Більше того, неналежна організація її роботи неодноразово ставала гальмом чи навіть зайвою бюрократичною ланкою, інколи демонструючи й продукуючи розгубленість та безпорадність.

Зухвалі, нестандартні та неочікувані як для XXI століття дії загонів так званої «самооборони», організованих бойових груп (перш за все щодо блокування військових частин та перешкоджання пересуванню військових колон і транспортних засобів правоохоронців) спантеличили не лише військових, але й політиків, посадовців, правознавців, політологів, експертів і широку громадськість, котрі не могли повірити в можливість такого відвертого й цинічного нехтування принципами міжнародного права та нормами чинного українського законодавства. Розгубленість та відсутність зрозумілих пояснень, чітких рішень, однозначних наказів і розпоряджень призводили до втрати часу та можливості для адекватних дій у відповідь (не кажучи вже про ініціативу), як серед керівників і посадовців різних рівнів, так і серед безпосередніх виконавців.

Основою загальної стратегії поновлення територіальної цілісності України мала б стати розробка зваженої державної правової політики стосовно окупованих територій, котра має спиратися перш за все на прагматичну та реалістичну правову оцінку подій, що відбули-

ся у 2014 р. в АРК, Севастополі, Донецькій, Луганській та інших областях України. Не менш важливого значення набували тоді й інші чинники (зокрема, політичні, економічні, інформаційні, дипломатичні, військові), однак саме глибокий та всебічний правовий аналіз слід було покласти в основу збалансованої правової політики, яка покликана була стати фундаментом проведення системи інших заходів і правових засобів. Натомість досить часто дії та рішення і українських законодавців, і урядовців, і військових, і дипломатів, і волонтерських організацій були спонтанними та неузгодженими, а інколи – суперечливими. Так само суперечливими й непослідовними за змістом виявилися закони «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (від 15 квітня 2014 р.), «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» (від 12 серпня 2014 р.), «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (від 20 жовтня 2014 р.). Черненко Т. В. вірно наголошує, що «відсутність упродовж тривалого часу стратегічних підходів української влади до комплексного розв'язання кримських проблем, переважання політики ситуативного реагування на окремі проблеми або їх ігнорування, а також особливості соціокультурної ідентифікації кримчан сформували у суспільній свідомості значної кількості населення Криму сепаратистські настрої» [1, с. 53]. Те ж саме можна сказати й про значну частину Донецької та Луганської областей.

Проте сепаратистські ідеї все ще продовжують поширюватися не лише на окупованих територіях, але й в межах прилеглих до них населених пунктів. На цьому тлі так само як і багато років поспіль продовжується деформація правової свідомості значної частини громадян, професійної правової свідомості посадовців, правоохоронців та військових. Викривлена інформація та спотворення уявлень щодо визначальних історичних подій, процесів сучасного українського державотворення, принципів міжнародного права та системи міжнародної безпеки й надалі продовжують формувати у багатьох громадян певні ілюзії стосовно можливості та перспектив подальшого існування самопроголошених «народних республік» (так званих «ДНР» та «ЛНР»). І журналісти, і керівники військово-цивільних адміністрацій, і військові неодноразово наголошували на тому, що попри втрати серед мирного населення, обстріли, руйнування осель та інфраструктури у багатьох населених пунк-

тах поблизу лінії розмежування більшість жителів не просто симпатизує сепаратистам, але й продовжує підтримувати їх або навіть співпрацює з ними.

Розробка стратегії поновлення цілісності державної території мала б ґрунтуватися на з'ясуванні причин та обставин, що спричинили саме такий перебіг подій в лютому-квітні 2014 року, проте й по сьогодні все ще достеменно не з'ясовано, які ж саме чинники стали визначальними: суб'єктивні чи об'єктивні, внутрішні чи зовнішні? Так само потребує відповіді й питання про причини, що стали критичними та коли саме наше суспільство пройшло так звану «точку неповернення», а подальше загострення протистояння та бойові дії стали незворотними? Чи можна було в Донецьку і Луганську зупинити крайні прояви сепаратизму так само, як це вдалося у Харкові? Чи вже тоді карколомний конгломерат суб'єктивних та об'єктивних факторів, внутрішніх та зовнішніх чинників став запрограмованим і розвивався винятково за фатальним сценарієм?

Формування державної стратегії поновлення територіальної цілісності України потребує перш за все: а) всебічного правового аналізу процесу анексії АРК та Севастополя в контексті порушень Конституції України, Конституції АРК та поточного українського законодавства; б) аналізу міжнародно-правових документів з метою з'ясування та підтвердження порушень норм міжнародного права та неодноразово взятих Російською Федерацією зобов'язань стосовно України; в) з'ясування головних та другорядних причин, умов та інших чинників, що спричинили, обумовили та сприяли втраті частини української території.

Правовий аналіз процесу анексії АРК та Севастополя має зафіксувати точно, повно, скрупульозно та послідовно саме у формі Аналітичної доповіді усі порушення норм міжнародного та українського законодавства з боку Російської Федерації. У процесі анексії АРК відбулося незаконне захоплення російськими військовослужбовцями будівлі Верховної Ради АРК та сприяння захопленню інших адміністративних будівель і українських військових частин (що визнав і глава російської держави, й інші громадяни Росії), здійснювався незаконний вплив на депутатів Верховної Ради АРК, спонукання їх до порушення Конституції України, Конституції АРК та поточного українського законодавства, зокрема, до призначення неконституційного референдуму, а також до призначення Голови Ради міністрів АРК з порушенням конституційної процедури (передусім ст. 37 Конституції АРК). Незаконний референдум в АРК та

Севастополі призначався і проводився з порушенням конституційних норм та поточного українського законодавства й перш за все ст. 73 Конституції України.

Сьомін С. В. стверджує: «Аналіз законодавства України свідчить, що в нашій країні сформовано достатню нормативно-правову базу, яка має забезпечити незалежність і територіальну цілісність держави. Питання стоїть лише в ефективній реалізації прийнятих законів...» [2, с. 148]. З такою позицією важко погодитися, адже, наприклад, з ухваленням Закону «Про всеукраїнський референдум» у 2012 р. втратив чинність Закон «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», що спричинило виникнення прогалини в праві, якою скористалися сепаратисти і в Криму, і на Донбасі. Вони вміло вводили в оману громадян, маніпулюючи їхньою свідомістю та апелюючи до їхнього права брати участь у референдумах, передбаченого ст. 38 Конституції України, але не забезпеченого процесуально-процедурними нормами.

Російська Федерація порушила також основоположні принципи міжнародного права, власну Конституцію та численні власні міжнародні зобов'язання. Доречно нагадати, що 21 квітня 2010 року президенти України та Російської Федерації підписали в Харкові Угоду про перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України до 2042 року з наступним автоматичним продовженням цього строку на наступні п'ять років. Тобто у 2010 році і глави обох держав, і глави урядів, і парламентарі, котрі ратифікували зазначену Угоду, ще раз офіційно підтвердили та юридично оформили визнання приналежності АРК та Севастополя до складу України. Проте менш ніж за чотири роки російські високопосадовці та парламентарі знехтували власною Конституцією (ст. 15), міжнародними зобов'язаннями РФ, власними офіційними виступами та власними підписами як офіційних представників.

Очевидно, що складовою державної стратегії щодо поновлення територіальної цілісності має стати не лише розробка, презентація та поширення Аналітичної доповіді про порушення Російською Федерацією міжнародних угод і зобов'язань, але й систематичне доведення офіційної позиції МЗС та українського уряду до глав дипломатичних установ та урядів інших держав, а також міжнародних організацій. Наприклад, у зв'язку з претензіями РФ щодо невчасної сплати за поставки газу чи щодо повернення кредиту, щоразу пов'язуючи офіційну відповідь з анексією Криму та невиконанням Росією власних міжна-

родних зобов'язань стосовно України та збереження її територіальної цілісності.

Відсутність збалансованої державної стратегії щодо поновлення територіальної цілісності обумовила неефективність використання таких правових засобів як звернення до міжнародних судових установ. Досить дивним виглядає й ставлення українських парламентарів до Статуту міжнародного кримінального суду, особливо з огляду на заяви Верховної Ради України від 25 лютого 2014 року та 4 лютого 2015 року, в яких йдеться про «визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду». Відсутність такої державної стратегії та недостатній професіоналізм української дипломатії не дозволили знову поставити в порядок денний останньої сесії Генеральної Асамблеї ООН питання про поновлення територіальної цілісності України. Саме відсутність державної стратегії щодо поновлення територіальної цілісності обумовили й відсутність не лише зрозумілої, але й будь-якої державної політики щодо Криму і Сходу як такої. Звідси випливають спонтанність, неузгодженість та суперечливість багатьох рішень і дій, а також у деяких випадках – невиправдана бездіяльність української держави.

Важливим правовим засобом, спрямованим на поновлення територіальної цілісності України, мало б стати проведення спеціальної міжнародної конференції з вирішення кримської кризи, ініціатором якої мала б виступити Україна з залученням так званих держав-гарантів за Будапештським меморандумом. Слід завжди й усюди наполягати на новому, а саме «будапештському форматі» переговорів, на відміну від «мінського» чи «норманського». Дивним та незрозумілим є участь у врегулюванні української кризи, пов'язаної з бойовими діями у Східній Україні, німецької та французької сторони, які жодним чином не згадуються в Будапештському меморандумі, й відсутність повноважних представників США та Великобританії, котрі власне й були визначені в тому меморандумі як головні держави-гаранти територіальної цілісності України.

Література:

1. Черненко Т. В. Окупований Крим: шляхи запобігання політичному та соціокультурному дистанціюванню від України / Т. В. Черненко // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 3 (32). – С. 53;
2. Сьомін С. В. Сепаратизм як загроза національній безпеці України / С. В. Сьомін // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 3 (32). – С. 148.