

ПЕРЕБУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ ІНШОЇ ДЕРЖАВИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Анотація

В аналітичній записці запропоновано результати дослідження проблеми законодавчого врегулювання перебування на території України військових формувань іноземної держави як фактору, що може мати суттєвий вплив на стан забезпечення національної безпеки. Розглянуто питання про правові підстави прийняття рішення про надання дозволу на таке перебування, порядок допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України, умови перебування в Україні підрозділів збройних сил інших держав, порядок здійснення контролю за їх діяльністю під час перебування на території України.

Проведено аналіз окремих законодавчих норм, що регулюють питання іноземної військової присутності на території України, та сформульовано рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити для усунення виявлених недоліків у формуванні реалізації державної політики у цій сфері.

ПЕРЕБУВАННЯ ПІДРОЗДІЛІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ ІНШОЇ ДЕРЖАВИ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР ВПЛИВУ НА СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Суверенність і незалежність держави, закріплені у статті 1 Конституції України, завжди займали та займатимуть чільне місце серед основоположних засад державного ладу України. При цьому, правова сутність та зміст суверенітету, як конститутивної ознаки будь-якої цивілізованої держави, передбачають *беззаперечні верховенство, повноту, цілісність, невідчужуваність і самостійність влади* у межах державного кордону, а також *рівноправність і незалежність держави у відносинах з іншими суб'єктами міжнародно-правових відносин*.

У частинах першій, третій статті 2 Конституції України записано, що суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах існуючого кордону є цілісною та недоторканною. Відповідно до частини першої статті 17 Основного Закону України захист суверенітету та територіальної цілісності України є найважливішою функцією держави, а також справою всього Українського народу. З огляду на це, у частині сьомій цієї статті серед гарантій забезпечення суверенітету передбачено, що **на території України не допускається розташування іноземних військових баз**.

Таким чином, питання перебування на території України іноземних військових баз вітчизняним законодавцем віднесено до таких, що регулюються виключно Конституцією та законами України.

Крім того, надзвичайно важливим видається те, що наведені вище конституційні приписи частиною третьою статті 8 Основного Закону України віднесено до норм прямої дії, що означає імперативно встановлену заборону розташування на території України іноземних військових баз.

Проте нормами національного законодавства України дозволяється тимчасове перебування підрозділів збройних сил інших держав на

території України. При цьому за змістом пункту 2 частини другої статті 92 Конституції України допуск та перебування підрозділів збройних сил іноземних держав на території України встановлюється лише законами України. Тому схвалення такого рішення пунктом 23 статті 85 Конституції України віднесено до виключних повноважень Верховної Ради України.

Базовим у нормативно-правовому регулюванні зазначеного питання є Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України»¹. Цим Законом, зокрема, встановлено:

- порядок допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України;
- умови перебування в Україні підрозділів збройних сил інших держав;
- порядок здійснення контролю за їхньою діяльністю під час перебування на території України.

У статті 1 Закону України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» записано, що підрозділ збройних сил іншої держави направляється в Україну з конкретною метою, визначеною міжнародним договором України.

***Довідково:** Відповідно до статті 3 цього Закону метою перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України може бути:*

- участь у спільних з підрозділами Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань військових навчаннях та інших заходах щодо вдосконалення бойової підготовки військ, обміну досвідом у рамках домовленостей (договорів) про міжнародне військове співробітництво, в тому числі для підготовки спільних військових підрозділів, створюваних у рамках військового співробітництва за міжнародними договорами України;
- транзитне переміщення підрозділів збройних сил інших держав через територію України. При цьому строки переміщення цих підрозділів через територію України не можуть перевищувати 10 діб, якщо інше не передбачене міжнародним договором України;
- надання Україні, на її прохання, військової допомоги у відсічі (відверненні, припиненні) збройної агресії з боку третьої країни (третіх країн);

¹ Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1479-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 17, ст.122

- надання Україні, на її прохання, допомоги у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, викликаних природними і техногенними наслідками;
- обслуговування тимчасово розміщених на території України відповідно до міжнародних договорів України військових частин;
- надання Україні, на її прохання, допомоги у вигляді проведення на її території міжнародної операції з підтримання миру і безпеки на підставі рішення ООН та/або ЄС.

Таким чином, Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» пов'язує допуск на територію України підрозділів збройних сил інших, тобто іноземних, держав зі здійсненням ними низки визначених заходів тимчасового характеру, що виключає їх базування на території України. При цьому частиною першою статті 5 цього Закону встановлено перелік необхідних умов, яким має відповідати міжнародний договір України щодо порядку допуску і умов перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав.

***Довідково:** Відповідно до Закону умовами перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав є:*

- тимчасовість;
- відповідність такого перебування національним інтересам України;
- незавдання таким перебуванням перешкод розвитку відносин України з третіми державами та зміцненню міжнародної колективної безпеки;
- додержання підрозділами збройних сил інших держав, особами військового і цивільного персоналу, які входять до їх складу, а також членами їх сімей законів України, утримання від будь-якої політичної діяльності в Україні, а також від іншої діяльності, не сумісної з її національними інтересами;
- незастосування підрозділів збройних сил інших держав всупереч воєнно-політичним та іншим інтересам України, вимогам Статуту ООН щодо дій по підтриманню миру та безпеки, іншим нормам міжнародного права.

Правильне та однакове тлумачення зазначених законодавчих приписів, а також їх точне практичне застосування видаються надзвичайно важливими для створення належних умов щодо забезпечення національної безпеки України. Відтак, рішення про допуск на територію України підрозділів збройних сил інших держав повинно прийматись лише з додержанням сукупності усіх умов, зазначених у частині першій статті 5 Закону України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших

держав на території України». З огляду на це, доцільним видається проведення аналізу реалізації на практиці визначених законодавством України умов перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав.

1. Тимчасовість перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав означає чітку визначеність та обмеженість у часі до досягнення мети такого перебування.

Слід зазначити, що законодавство України не містить визначення поняття «тимчасовий», що створює відчутні проблеми у застосуванні норм про перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав. Автори Академічного тлумачного словника української мови пропонують розуміти під тимчасовим – *те, що триває, існує або діє протягом деякого часу; протилежне постійному.*²

Наведене визначення видається надто стислим та лаконічним, але навіть у такому усіченому вигляді воно дозволяє виокремити визначальну ознаку категорії «тимчасовий». Так само, як і постійний, *тимчасовий триває у часі. Однак цей час є обмеженим.*

На наш погляд, обмеження у часі перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав носить цільовий характер. Таке обмеження повинно мати на меті забезпечення національної безпеки, а саме: державної та територіальної єдності, цілісності країни, стабільності її політичного режиму і державного устрою.

Крім того, Закон України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» пов'язує допуск на територію України підрозділів збройних сил інших, тобто іноземних, держав зі здійсненням ними низки визначених заходів тимчасового характеру, що виключає їх базування на території України. При цьому, пунктом 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України встановлено, що

² Академічний тлумачний словник української мови. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://sum.in.ua/s/tymchasovyj>.

використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

Існування наведеної норми, як видається, зумовлене специфікою історії становлення нашої держави, зокрема, а також тим фактом, що на момент ухвалення Конституції України (26 червня 1996 р.) на території України уже існувала військова база, на якій перебували іноземні військові формування.

Передбачивши в Основному Законі України положення, якими заборонено розташування на території України іноземних військових баз (частина сьома статті 17), законодавець виписав й наведене вище перехідне положення, яким встановлено можливість використання існуючих військових баз на території України для перебування іноземних військових формувань. Разом з тим, пунктом 14 розділу XV «Перехідні положення» встановлено, що таке перебування мало бути виключно тимчасовим, а використання відповідних військових баз повинно здійснюватися лише на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 25 червня 1996 р., на якому обговорювався проект Конституції України, у тому числі й положення частини сьомої статті 17 та пункту 14 розділу XV «Перехідні положення», свідчить, що при ухваленні Основного Закону України народні депутати України виходили з того, що:

- у Конституції України має бути закріплено принцип, відповідно до якого в Україні не може бути іноземних військових баз;
- на території України, а саме в місті Севастополі, на той час уже базувалася Чорноморський флот Російської Федерації.

З огляду на це, в «Перехідних положеннях» Конституції України необхідно було визначити тимчасову можливість продовження використання цієї військової бази.

Слід зазначити, що передбачалося також визначити строк для вирішення зазначеного питання (у першій редакції пункту пропонувалося – не довше двадцяти років із дня прийняття Конституції України) і умови перебування цих військових баз на території України (міжнародно-правова оренда землі). Проте під час остаточного обговорення редакції пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України народні депутати України не дійшли згоди щодо конкретного строку оренди.

Таким чином, пунктом 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України врегульовано наявну на час прийняття Основного Закону держави ситуацію, пов'язану з уже існуючою іноземною військовою базою на території України (база Чорноморського флоту в Севастополі), що за загальною конституційною нормою частини сьомої статті 17 не допускається.

Системний аналіз розділу XV «Перехідні положення» Конституції України дає підстави для висновку, що його норми мають виключно тимчасовий характер. При цьому дія окремих пунктів «Перехідних положень» обмежена конкретними строками, зазначеними безпосередньо у цих пунктах (наприклад, пункти 4, 13). Так, відповідно до пункту 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, Президент України протягом трьох років після набуття чинності Основним Законом України користувався правом видавати схвалені Кабінетом Міністрів України і скріплені підписом Прем'єр-міністра України укази з економічних питань, не врегульованих законами, з одночасним поданням відповідного законопроекту до Верховної Ради України в порядку, встановленому статтею 93 цієї Конституції.

Протягом п'яти років після набуття чинності Конституцією України зберігався існуючий порядок арешту, тримання під вартою і затримання осіб, підозрюваних у вчиненні злочину, а також порядок проведення огляду та обшуку житла або іншого володіння особи.

Разом із тим строк дії інших пунктів розділу XV «Перехідні положення» Конституції України зумовлений конкретними обставинами

(наприклад, пункти 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14). Так, відповідно до пункту 9, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового слідства – до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування.

Усе наведене вище дає підстави для висновку, що положення пункту 14 розділу XV Конституції України є перехідними, і застосовуються для певного конкретного випадку, тобто одноразово. Будь-яке інше тлумачення питання щодо сфери їх застосування видається неприпустимим з огляду на обов'язкову вимогу частини сьомої статті 17 Конституції України, а також положення частини третьої статті 8 Основного Закону України, за яким норми Конституції України є нормами прямої дії.

Строк дії цих перехідних положень зумовлюється строком дії відповідного міжнародного договору України, чинність якого у часі має бути безумовно визначеною. Тому строк їх дії та, відповідно, строк дії міжнародного договору України не можуть бути продовжені, оскільки вичерпується час, цільове призначення перехідних положень та нівелюється імперативний припис частини сьомої статті 17 Конституції України. Після завершення строку чинності приписів розділу XV «Перехідні положення» Конституції України мають застосовуватися лише ті положення Основного Закону України, які містяться в його основній частині і мають базовий постійно діючий характер.

Прикладом додержання умови тимчасовості перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав, як видається, може слугувати прийнятий Верховною Радою України 19 січня 2017 р. Закон України «Про схвалення рішення президента України про допуск підрозділів збройних сил інших держав на територію України у 2017 р. для участі в багатонаціональних навчаннях».

Ухваливши вказаний Закон, парламент дозволив проведення багатонаціональних навчань із участю підрозділів Збройних сил України на території України та їхньої участі в багатонаціональних навчаннях поза

межами України на 2017 р. Вказаним документом також визначено порядок допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України цього року для участі в таких навчаннях.

***Довідково:** Згідно із затвердженим планом, у січні-грудні 2017 року на територію України для участі в багатонаціональних навчаннях – таких, як українсько-американські навчання «Сі Бриз-2017» та «Репід Трайидент-2017» із залученням інших сторін, - у рамках військового співробітництва допущено до 3000 військовослужбовців із озброєнням і військовою технікою, до 6 літаків і вертольотів Сполучених Штатів Америки, інших держав-членів НАТО та держав-учасниць програми «Партнерство задля миру» на строк до 365 діб.³*

Слід додати, що проведення багатонаціональних військових навчань було заплановано задля підтримки на належному рівні обороноздатності української держави, боєздатності Збройних Сил України, інших військових формувань. Такі навчання проводяться з урахуванням зобов'язань України відповідно до міжнародних угод у військовій сфері.

Верховна Рада України також підтримала пропозицію Президента України про допуск підрозділів інших держав на територію України для участі в багатонаціональних навчаннях, які будуть проводитися у 2018 р.

***Довідково:** Для участі в шести багатонаціональних навчаннях залучатимуться підрозділи Збройних Сил України та інших військових формувань України. До цих навчань планується залучити понад 14 тис. військовослужбовців України. З боку наших партнерів очікується залучення близько 8 тисяч іноземних учасників навчань.*

Відповідно до плану проведення військових навчань у поточному році, парламент схвалив допуск у рамках військового співробітництва підрозділів збройних сил США та інших держав-членів НАТО.

Згідно з планом, передбачається допуск до 3 тисяч військовослужбовців з озброєнням і військовою технікою, до 6 літаків і вертольотів на строк до 365 діб у січні–грудні 2018 року в рамках багатонаціонального навчання з підготовки підрозділів збройних сил.

Також схвалено допуск підрозділів держав-членів НАТО та держав-учасниць програми «Партнерство заради миру» у кількості до 2000 військовослужбовців з озброєнням і військовою технікою, до 20 літаків і вертольотів на строк до 16 діб у червні–листопаді 2018 року в рамках українсько-американського навчання «Репід Трайидент – 2018».

³ Президент підписав закон про допуск іноземних військ для багатонаціональних навчань. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28261648.html>.

Крім того, Рада схвалила допуск військових інших держав для участі в українсько-американських навчаннях «Сі Бриз – 2018» на строк до 25 діб у червні–жовтні 2018 року. Також іноземні військові допускаються для участі в навчаннях «Світла Лавина – 2018», «Чисте Небо – 2018»; українсько-румунського навчання «Ріверіан – 2018». ⁴

Таким чином, усе наведене вище дає підстави пропонувати під тимчасовим перебуванням на території України підрозділів збройних сил інших держав розуміти **чітко визначене та обмежене у часі перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав**. При цьому обмеження перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав не повинно суперечити іншим зобов'язанням держави, прийнятими відповідно до міжнародного права. У протилежному випадку прийняті заходи можуть бути неефективними та такими, що порушуватимуть норми міжнародного права.

2. Ще однією умовою перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав є **відповідність перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав національним інтересам України**. Вказана вимога, як видається, сформульована недостатньо коректно. До такого висновку можна дійти на підставі ретельного аналізу норм законодавства України та наступних суджень.

У статті 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» **національні інтереси визначено як життєво важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток (див. рис. 1).**

⁴ Верховна Рада схвалила рішення Президента Петра Порошенка про допуск підрозділів інших держав на територію України для участі в багатонаціональних навчаннях, які будуть проводитися у 2018 році. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2384982-rada-shvalila-dopusk-inozemnih-vijskovih-na-navcanna-v-ukraini.html>.

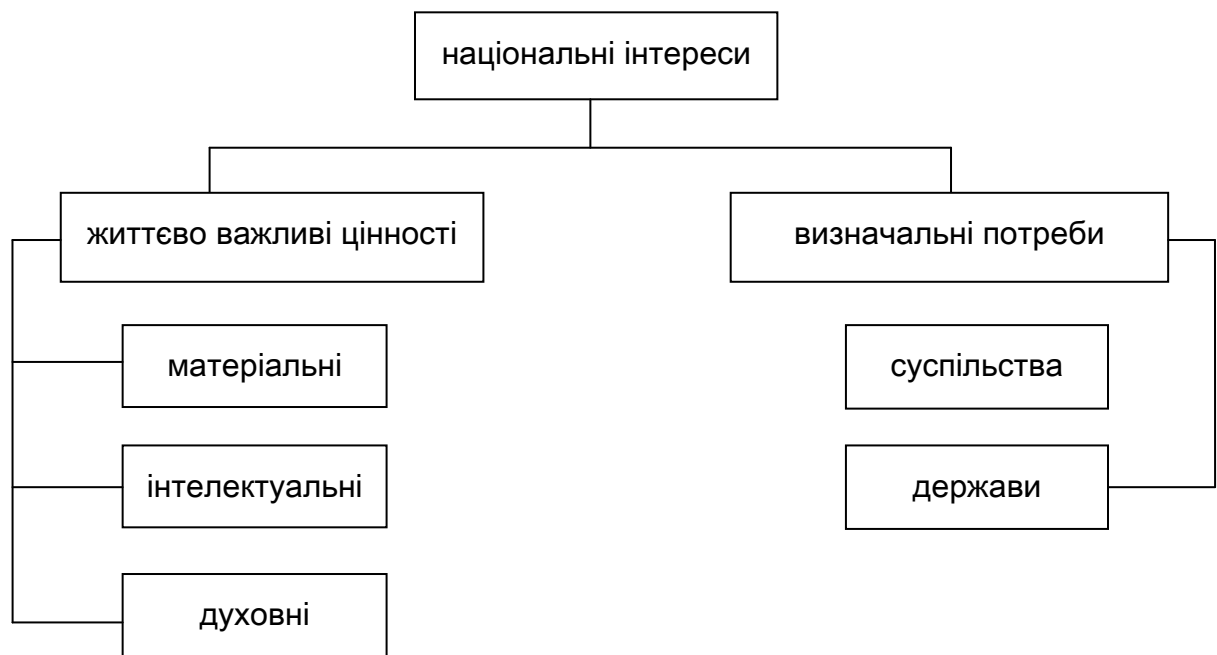


Рис. 1. Структура національних інтересів

Як видно, законодавець до національних інтересів відніс життєво-важливі цінності Українського народу матеріального та нематеріального характеру. Йдеться, очевидно, в першу чергу, про загальнолюдські, суспільні та групові цінності.

Довідково: До загальнолюдських цінностей відносять цінності, що є пріоритетними над усіма іншими, оскільки вони є першоосною існування людства і сприймаються як аксіоматичні. Серед таких виділяють життя, свободу, гідність, справедливість тощо.

Групові цінності являють собою цінності, які відображають групові настрої колективу. Вони є спільними для групи людей в межах певних організаційних утворень.

Суспільні цінності – це цінності, які є превентивними для визначеного суспільства. Далі у визначенні йдеться про визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Таким чином, міжнародний договір України щодо порядку допуску і умов перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав повинен мати положення, які вказують на конкретні важливі матеріальні, інтелектуальні і духовні цінності Українського народу, а також визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток.

Однак відсутність законодавчо закріпленого визначення понять «життєво важливі цінності Українського народу (матеріальні, інтелектуальні і духовні)», «визначальні потреби суспільства і держави» створило передумови для їх довільного та неоднакового тлумачення, що у кінцевому результаті призвело до анексії Російською Федерацією Криму у 2014 р. та подальшої окупації частини Донецької і Луганської областей, яка триває до цього часу.

Одним із вирішальних етапів розвитку подій навколо Чорноморського флоту РФ і у подальшому – анексії Криму, як видається, стало підписання 1 квітня 2010 р. у Харкові «Угоди між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» в обмін на зменшення ціни на газ. Згідно зі статтею 1 цієї угоди термін перебування Чорноморського Флоту РФ у Севастополі подовжено з 2017 до 2042 р. з автоматичним продовженням на 5 років, якщо будь-яка сторона не висловить заперечень, та встановлена орендна плата.⁵ Також Сторонами подовжено дію Угоди між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту РФ на території України від 28 травня 1997 року, Угоди між Україною і РФ про параметри поділу Чорноморського флоту від 28 травня 1997 р., а також і Угоди між Урядом України і Урядом РФ про взаємні розрахунки, пов'язані з розподілом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту РФ на території України від 28 травня 1997 р. на двадцять п'ять років з 28 травня 2017 р. з наступним автоматичним подовженням на наступні п'ятирічні періоди, якщо жодна зі Сторін не повідомить письмово іншу Сторону про припинення їх дії не пізніше, ніж за один рік до завершення терміну дії.

Інтерпретуючи на свій власний розсуд поняття «визначальні потреби суспільства і держави», на той момент Голова Верховної Ради України В. Литвин зазначав, що Україна отримує в якості орендної плати за перебування на її території Чорноморського флоту Російської Федерації лише

⁵ Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21.04.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/643_359.

\$97 млн 700 тис. в рік. Ця сума, за його словами, потрібна для погашення газового боргу перед Російською Федерацією, який на той час складав \$2 млрд 300 млн. Після підписання та ратифікації угоди щодо продовження строку перебування Чорноморського флоту на території України вона протягом десяти років мала отримати \$35-40 млрд.⁶

Як показав час, підписання Харківських угод у квітні 2010 р. було величезною помилкою України у дипломатичних стосунках з Російською Федерацією, яка стала можливою через допущені тодішнім керівництвом держави brutальні порушення конституційних норм та законодавчих приписів і за своєю сутністю являє собою зраду геополітичних інтересів країни задля «примарної поступки у ціні на російський газ».

Таким чином, одержання тимчасової матеріальної вигоди з часом вартувало Україні Кримського півострова. Адже саме Чорноморський флот РФ відіграв суттєву роль в анексії частини території України.

3. Незавдання перебуванням на території України підрозділів збройних сил інших держав перешкод розвитку відносин України з третіми державами та зміцненню міжнародної колективної безпеки.

Зазначена умова перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав відповідає принципам колективної безпеки різних держав, яка, у свою чергу, ґрунтується на таких основних принципах як:

- неподільність безпеки, коли агресія проти однієї держави-учасника вважається агресією проти решти держав-учасниць;
- усі держави-учасниці однаково відповідають за збереження безпеки;
- невтручання у внутрішні справи і врахування інтересів усіх учасників системи колективної безпеки;
- держави-учасниці гарантують колективну оборону;
- рішення з принципових питань забезпечення колективної безпеки ухвалюються на основі консенсусу.

⁶ Литвин не нашел иностранных военных баз в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti.dn.ua/news/111020-lytvyn-ne-nashel-y-nostrannykh-voennykh-baz-v-ukrayne>.

Очевидним у цьому сенсі є те, що російська військова присутність на українській території і членство України в НАТО – речі несумісні, оскільки така присутність суперечить принципу колективної оборони членів Альянсу. Отже, процес набуття Україною членства в НАТО потребує розроблення низки конкретних механізмів, які б забезпечили виведення сил Чорноморського флоту РФ з території України, до складу якої входить і АР Крим – нині окупована територія. Такі механізми мають бути впроваджені як на міжнародному рівні, так і на рівні двосторонніх міждержавних відносин.

4. Додержання підрозділами збройних сил інших держав, особами військового і цивільного персоналу, які входять до їх складу, а також членами їх сімей законів України, утримання від будь-якої політичної діяльності в Україні, а також від іншої діяльності, не сумісної з її національними інтересами.

Міжнародна практика свідчить, що переважна більшість угод про іноземну військову присутність має на меті забезпечення заходів зі спільної оборони. При цьому, держава, яка надає свою територію для іноземних військ, має право поширювати виключну юрисдикцію на військовослужбовців та цивільний персонал цих військ стосовно злочинів, пов'язаних з безпекою цієї країни. Водночас країна, яка надсилає свої війська до іншої держави, зобов'язується боронити її від агресії з боку третіх країн, а також дотримуватись таких принципів:

- повага до суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та національних інтересів тієї країни, на території якої будуть розміщені ці війська;
- дотримання національного законодавства тієї держави, на території якої вона розташовує свої війська;
- невтручання у внутрішні справи та утримання від політичної діяльності в країні, яка надає свою територію для розміщення іноземних військ.

Крім того, військові та цивільний персонал не мають права претендувати на громадянство та постійне проживання в тій країні, на території якої розташовано цей контингент військ.

Держава, що надає свою територію, здійснює контроль за масовим поширенням друкованих видань та інших засобів масової інформації, що належить іноземному військовому контингенту, а також за його комерційною та господарською діяльністю.

Слід зазначити, що недотримання домовленостей російськими військовиками стало звичним явищем з початку їхнього перебування на території України. Прикладом цього може слугувати зафіксовані неодноразові порушення порядку пересування військ Чорноморського Флоту РФ по території України. Так, у 2005 р. здійснено несанкціоновану висадку з десантного корабля Чорноморського Флоту РФ «М. Фільченков» особового складу і військової техніки у районі мису Опук.

Іншим наочним прикладом недотримання домовленостей про порядок перебування на території України підрозділів Чорноморського Флоту РФ слугує незаконне заволодіння майном, наприклад, об'єктів навігаційно-гідрографічного забезпечення – маяки на ділянці від мису Тарханкут до мису Аю-даг в той час як суд виніс рішення про їх належність Україні.

Протягом всіх попередніх років фіксувалися й численні інші порушення військовими формуваннями ЧФ РФ законодавства України і укладених домовленостей. Зокрема, йдеться про перешкоджання належному юридичному оформленню орендованих земельних ділянок і об'єктів інфраструктури, а також здійсненню уповноваженими державними органами України контролю за їх станом; несплату податків суб'єктами господарської діяльності ЧФ РФ; створення загроз для екологічної безпеки України, ведення діяльності, не пов'язаної з виконанням основних функцій флоту (у т.ч. ведення інформаційно-пропагандистської роботи серед місцевого населення) та ін.

5. Найбільш кричущими, з точки зору суспільно небезпечних наслідків,

стали анексія Криму, в якій ключову роль зіграв Чорноморський Флот РФ, і подальша окупація окремих районів Донецької та Луганської областей. Це порушило ще одну важливу умову перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав, визначену законодавством України, а саме – **незастосування підрозділів збройних сил інших держав всупереч воєнно-політичним та іншим інтересам України, вимогам Статуту ООН щодо дій по підтриманню миру та безпеки, іншим нормам міжнародного права.**

Вбачається необхідним звернути особливу увагу на те, що заходи, які вживалися представниками тодішньої влади України, не мали суттєвого впливу на ситуацію. Це посилювало у правопорушників відчуття безкарності та всездозволеності, а також заохочувало до ще більш зухвалої поведінки. Так, колишній Голова Верховної Ради України В. Литвин на підставі власних міркувань дійшов висновку, що іноземних військових баз в Україні взагалі немає. Такий висновок він мотивував тим, що статтею 17 Конституції України заборонено розміщення на території нашої держави іноземних військових баз. Натомість, пункт 14 Перехідних положень Основного Закону України дозволяє тимчасове перебування іноземних військ на військових базах України на підставі відповідних угод. Тож, на думку экс-спікера Верховної Ради України, необхідно відрізнити терміни «розташування іноземних військових баз» та «тимчасове перебування іноземних військ на українських військових базах». На його погляд, це те саме, що відповідно до національного законодавства ми не можемо дозволити іноземцю побудувати будинок в Україні, але можемо передати будинок йому в оренду на взаємовигідних умовах.

Коментуючи Харківські угоди, пан В. Литвин також надзвичайно критично оцінив позицію тих політиків, які вважали підписання цих угод ігноруванням та зрадою національних інтересів України. При цьому він категорично виключав існування військової загрози для України через

продовження строку базування Чорноморського флоту РФ на території України.⁷

Не менш вражаючою видається позиція судової влади України у питанні щодо перебування Чорноморського Флоту РФ на території України. Йдеться, у першу чергу, про Конституційний Суд України, який мав би сказати своє вагоме слово у цій справі, але зробив усе можливе, щоб ухилитися від цієї місії.

Так, 26 грудня 2000 р. Конституційний Суд України виніс Ухвалу №65-у/2000 у справі №2-66/2000 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Угоди між Україною і Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, Угоди між Україною і Російською Федерацією про параметри поділу Чорноморського флоту і Угоди між Урядом України й Урядом Російської Федерації про взаємні розрахунки, пов'язані з поділом Чорноморського флоту та перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України».

Таке рішення Конституційного Суду України мотивоване тим, що автори конституційного подання обґрунтовують неконституційність Закону про ратифікацію Угод щодо Чорноморського флоту посиланням на те, що низка положень цих Угод не відповідає нормам Конституції України (статей 8, 9, 13, частини сьомої статті 17, статей 18, 58, пункту 14 Перехідних положень Конституції України). Однак аналіз матеріалів справи в цій частині спонукав до висновку, що порушені в конституційному поданні питання стосуються не самого Закону про ратифікацію, а тексту ратифікованих ним міжнародних договорів, тобто питань, щодо розгляду яких мають право звертатися інші суб'єкти (частина перша статті 151 Конституції України).

⁷ Литвин не нашел иностранных военных баз в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://novosti.dn.ua/news/111020-lytvyn-ne-nashel-ynostrannykh-voennykh-baz-v-ukrayne>.

20 квітня 2010 р. Конституційний Суд України виніс Ухвалу №27-у/2010 у справі №2-27/2010 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України у системному зв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України.

Суб'єкт права на конституційне подання звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України у системному зв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України. Автори подання – народні депутати України, просили Конституційний Суд України дати відповідь на питання «чи застосовується в аспекті положень частини сьомої статті 17 Основного Закону держави норма пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, за якою використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, тимчасово, тобто безумовно один строк, який визначений у міжнародному договорі України, укладеному на підставі зазначеного пункту, і не може бути продовжений у часі».

На думку народних депутатів України, які звернулись до Конституційного Суду України, норми розділу XV «Перехідні положення» Конституції України застосовуються «до конкретного випадку, тобто одноразово», а «після завершення строку дії норм розділу XV «Перехідні положення» Конституції України мають застосовуватися лише ті положення Основного Закону України, які містяться в його основній частині і мають базовий характер».

Конституційний Суд України вирішив, що народні депутати України звернулись не щодо офіційного тлумачення положень Конституції України, а про практичне застосування норм Основного Закону України у майбутньому,

що є фактично консультацією з правозастосування. На думку суддів Конституційного Суду України, офіційне тлумачення і застосування правових норм - різні види юридичної діяльності. Надання консультацій чи роз'яснень щодо застосування правових норм до конкретного випадку, пошук та аналіз таких норм з метою їх застосування є правозастосовною діяльністю і не належить до повноважень Конституційного Суду України.

З огляду на це Конституційний Суд України відмовив у відкритті провадження оскільки питання, поставлені у конституційному поданні, непідвідомчі Конституційному Суду України, що є підставою для відмови у відкритті конституційного провадження у справі згідно з пунктом 3 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України».

10 лютого 2010 р. Президент України В. Ющенко звернувся до Конституційного Суду України з конституційним поданням, у якому просив дати офіційне тлумачення положень пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України у системному зв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України, при цьому поставив питання: «чи застосовується в аспекті положень частини сьомої статті 17 Основного Закону держави норма пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, за якою використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, тимчасово, тобто безумовно **один строк**, який визначений у міжнародному договорі України, укладеному на підставі зазначеного пункту, і не може бути продовжений у часі».

У поданні наголошувалося на тому, що в Основному Законі України закладено можливість виключно тимчасового використання існуючих на території України військових баз для перебування іноземних військових формувань (пункт 14 розділу XV «Перехідні положення»).

20 квітня 2010 р. Конституційний Суд України виніс Ухвалу №26-у/2010 у справі №2-26/2010 про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України у системному зв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України.

Суд дійшов висновку, що фактично глава держави порушив питання не про офіційне тлумачення положень Конституції України, а про їх застосування в майбутньому, тобто щодо надання консультації з правозастосування. На думку суддів Конституційного Суду України, надання консультацій чи роз'яснень щодо застосування правових норм до конкретного випадку, пошук та аналіз таких норм з метою їх застосування в конкретному випадку є правозастосовною діяльністю і не належить до повноважень Конституційного Суду України (Ухвала Конституційного Суду України від 31 березня 2010 р. № 15-у/2010).

Таким чином, Конституційний Суд України жодного разу не приступив до розгляду справи по суті, а обмежився винесенням ухвали про відмову з формальних підстав у відкритті конституційного провадження у справах за вказаними конституційними поданнями.

Висновки

1. Іноземні військові бази завжди були і залишаються одним із найбільш дієвих важелів впливу на зовнішньополітичні відносини держав. Розгортання військових баз здійснюється, насамперед у політично і економічно нестабільних регіонах задля стабілізації ситуації на неспокійних територіях, досягнення миру та правопорядку у міжнародних правовідносинах. Проте головною умовою досягнення позитивного результату від іноземної військової присутності є неухильне додержання норм міжнародного права та чітке виконання зобов'язань за відповідними міжнародними договорами.

Порушення угод щодо розміщення іноземних військових баз та умов їх перебування, як видно на прикладі України, може призвести до виникнення збройних конфліктів, які посягають на мир та стабільність у певному регіоні та в цілому в світі.

Таким чином, військові бази хоча й здатні виконувати оборонну і безпекову функції, проте можуть й виступати чинником негативного впливу на стан національної безпеки, а також інструментом незаконного розширення геополітичного простору для країн-агресорів.

2. Розташування іноземних військових формувань на території України є надзвичайно важливим фактором впливу на стан забезпечення національної безпеки держави. Впродовж усього процесу утвердження України як незалежної держави питання Чорноморського флоту Російської Федерації було проблемним для розбудови та становлення міждержавних відносин. Це питання пройшло певний еволюційний шлях від розподілу між Україною та Російською Федерацією Чорноморського Флоту колишнього СРСР до визначення умов тимчасового перебування Чорноморського Флоту РФ на території України.

Особливої гостроти це питання набуло, коли Російська Федерація пов'язала підписання і ратифікацію базового Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною та Російською Федерацією від 31 травня 1997 р. з укладанням і ратифікацією угод щодо розподілу Чорноморського Флоту СРСР.

Завжди проблемним було питання щодо дотримання військовими формуваннями ЧФ РФ законодавства України й укладених двосторонніх домовленостей. Вплив представників державної влади України на цю ситуацію був недостатнім, що посилювало у правопорушників відчуття безкарності та вседозволеності.

3. Перебування на території України іноземних військових баз регулюються виключно Конституцією та законами України. Відповідно до частини сьомої статті 17 Основного Закону України на території України не

допускається розташування іноземних військових баз. Разом із тим пунктом 2 частини другої статті 92 Конституції України встановлено, що допуск та перебування підрозділів збройних сил іноземних держав на території України встановлюється лише законами України.

Законом України від 22 лютого 2000 р. «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України» встановлено порядок допуску підрозділів збройних сил інших держав на територію України, умови перебування в Україні підрозділів збройних сил інших держав, а також порядок здійснення контролю за їхньою діяльністю.

Результати дослідження, проведеного з урахуванням агресії РФ проти України, у реалізації якої важливу роль відіграло розташування на території нашої країни Чорноморського флоту РФ, дає підстави для висновку, що вказані законодавчі норми потребують суттєвого переосмислення та належного доопрацювання.

4. Недосконалість законодавчих приписів та норм міжнародних договорів, якими врегульовано окремі питання іноземної військової присутності на території України, у сукупності з довільним тлумаченням відповідних конституційно-правових приписів вкрай негативно позначилися на стані забезпечення національної безпеки України, що, у свою чергу, призвело до відчутних негативних наслідків – втрати Україною частини території – Кримського півострова та триваючого збройного конфлікту на сході країни.

Негативно вплинуло на розвиток українсько-російських стосунків відсутність належної політичної волі у попереднього керівництва нашої держави та відверто вичікувальна позиція судової влади, зокрема Конституційного Суду України, який мав би сказати своє вагоме слово у питанні щодо перебування на території України Чорноморського Флоту РФ, але ганебно самоусунувся.

Російська військова присутність на українській території та членство України в НАТО – речі несумісні, оскільки така присутність суперечить

принципу колективної оборони членів Альянсу. Отже, процес набуття Україною членства в НАТО потребує розроблення низки конкретних механізмів, які б забезпечили виведення сил Чорноморського флоту РФ з АР Крим, яка наразі є тимчасово окупованою територією України. Такі механізми мають бути впроваджені як на міжнародному рівні, так і на рівні двосторонніх міждержавних відносин.

Рекомендовані заходи

1. Відповідно до частини другої статті 147, пункту 2 частини першої статті 150 Конституції України, статей 13, 39, 41 та 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» **Президентові України доцільно звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням про офіційне тлумачення норми пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в її системному взаємозв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України.**

Підставою для такого конституційного подання слугуватиме необхідність роз'яснення та офіційного тлумачення норми пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в її системному взаємозв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України, що створить умови для їх однакового подальшого застосування.

2. З огляду на необхідність удосконалення законодавства України у контексті суттєвих змін у безпековому середовищі, **Президенту України доцільно розглянути питання про підготовку та внесення на розгляд Верховної Ради України нової редакції Закону України «Про порядок допуску та умови перебування підрозділів збройних сил інших держав на території України».**

Для розроблення положень відповідного законопроекту доцільно створити робочу групу, до складу якої залучити провідних фахівців у галузі національної безпеки, конституційного та міжнародного права (у тому числі з

числа співробітників Національного інституту стратегічних досліджень) та представників громадськості.

3. Верховній Раді України доцільно розглянути питання щодо посилення парламентського контролю за формуванням та реалізацією державної політики у сфері допуску на територію України військових формувань іноземної держави як фактором, що має суттєве значення для забезпечення національної безпеки країни.

4. Службі безпеки України доцільно невідкладно розпочати досудове слідство за фактом вчинення вищими службовими особами органів державної влади України державної зради, що виявилось у підготовці, підписанні та ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією від 21 квітня 2010 р. з питань перебування Чорноморського флоту РФ на території України, якою продовжено строк перебування Чорноморського флоту РФ в Україні.

5. За результатами розгляду Конституційним Судом України конституційного подання Президента України про офіційне тлумачення норми пункту 14 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України в її системному взаємозв'язку з частиною сьомою статті 17 Основного Закону України Службі безпеки України доцільно притягти до кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого частиною першою статті 111 (державна зрада) Кримінального кодексу України усіх, хто був причетний до підготовки, підписання та ратифікації Угоди між Україною та Російською Федерацією від 21 квітня 2010 р. з питань перебування Чорноморського флоту РФ на території України, якою продовжено строк перебування Чорноморського флоту РФ в Україні.

Дрьомов С.В.

Відділ проблем національної безпеки