

*Борисов Є. Є.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжнародного гуманітарного університету*

ЕФЕКТИВНА ЮРИСДИКЦІЯ У ЗОНІ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ: АСПЕКТИ ДОТРИМАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ПРАВ ЛЮДИНИ

Анотація. Автором розглянуто проблеми поширення юрисдикції України та держави-агресора на території, що знаходиться у зоні антитерористичної операції. Вказано на застосування ст. 1 та ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., зокрема стосовно тимчасово окупованих територій та висвітлено шляхи формування відповідних переліків.

Ключові слова: антитерористична операція, відступ від зобов'язань, ефективна юрисдикція, права людини, тимчасово окуповані території.

Актуальною проблемою сьогодні є визначення меж юрисдикції України у зоні антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях відповідно до ст. 1 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. За цією нормою сторони цієї угоди гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції [1]; тому виникає закономірне питання, чия юрисдикція поширюється на зону антитерористичної операції, зокрема на тимчасово окуповані території.

Невирішення цієї проблеми робить Уряд України відповідальним (зокрема, матеріально) за рішеннями Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) за усі порушення захищених Конвенцією 1950 р. та протоколами до неї прав людини на тимчасово окупованих територіях України з боку незаконних збройних формувань, терористичних організацій «ДНР та «ЛНР», військових окупаційних сил РФ. Кількість позовів фізичних осіб до ЄСПЛ проти України з тимчасово окупованих територій стрімко зростає.

За ст. 15 Конвенції 1950 р., під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, Україна може вживати заходів, що відступають від її зобов'язань за Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Водночас ситуація антитерористичної операції (як «суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації») не може бути підставою для відступу від ст. 2 (право на життя), крім випадків смерті внаслідок правомірних воєнних дій, і від ст. 3 (неприпустимість катування та жорстокого поводження), ст. 4 (п. 1 щодо заборони рабства) і ст. 7 (неприпустимість беззаконного покарання) Конвенції 1950 р.

Україна, використовуючи це право на відступ від своїх зобов'язань, мала у повному обсязі інформувати Генерального секретаря РЄ про вжиті нею заходи і причини їх вжиття та повідомити його про час, коли такі заходи перестали застосовуватися, а положення Конвенції знову застосовуються повною мірою. На виконання ст. 15 Конвенції Верховної Ради України постановою від 21 травня 2015 р. № 462-VIII було схвалено Заяву «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права

та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» якою було зроблено відступ від окремих зобов'язань, визначених п. 3 ст. 2, ст.ст. 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст.ст. 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, на період до повного припинення збройної агресії РФ [2].

Відповідно до схваленого Кабінетом Міністрів України рішення (лист МЗС України від 13 липня 2015 р. № 413/13-119-1949, доручення Віце-прем'єр-міністра № 9109-0-4-15 від 22 липня 2015 р.) відступ України від окремих зобов'язань згідно зі ст. 15 Конвенції 1950 р. може бути здійсненим виключно стосовно тієї частини зони антитерористичної операції, що контролюється Україною у повному обсязі. Щодо тимчасово окупованих територій передбачається констатація відсутності ефективної юрисдикції України за ст. 1 Конвенції 1950 р. Водночас правового вирішення відповідної ситуації поки немає.

Тому **метою статті** є визначення змісту та форми обмеження юрисдикції України на тимчасово окупованих територіях Сходу України. Її **завданнями** варто вважати аналіз нормативної бази з питань ведення антитерористичної операції та тимчасової окупації, її співвіднесення із військово-політичними угодами, схваленими між сторонами конфлікту тощо. На сьогодні питання російської агресії досліджено у роботах Б.В. Бабіна, О.В. Задорожного, О.О. Мережка та інших вітчизняних авторів; водночас аспекти обмеження юрисдикції України у зоні конфлікту та відступу України від відповідних зобов'язань поки не стали дослідженими у вітчизняній правовій доктрині.

Варто відзначити, що у зв'язку із російською агресією на сході України Указом Президента України «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» від 14 квітня 2014 р. № 405/2014, який вступив у силу 14 квітня 2014 р. [3], у східних регіонах України було проголошено антитерористичну операцію (АТО). Чітких територіальних меж зони проведення АТО в умовах швидкої ескалації агресії та розширення територій, контрольованих незаконними збройними формуваннями (НЗФ), керованими РФ, Указ № 405/2014 не передбачав.

Водночас, як впливає з п. 5 Перехідних положень Закону України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [4], уряд України мав затвердити *перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція*, розпочата відповідно до Указу № 405/2014, у період з 14 квітня 2014 року до її закінчення. Цей Перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція (Перелік І) було встановлено розпорядженням Кабінету міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053-р [5]. Таким чином Перелік І визначив межі проведення АТО в період від 14 квітня 2014 р.

до 21 листопада 2014 г., коли вступило в силу розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 1079-р, яким було зупинено дію розпорядження № 1053-р [6].

Але на той момент розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085-р (вступило в силу 15 листопада 2014 р.) було затверджено новий *Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження* (Перелік II) [7]. Розпорядження № 1085-р передбачало періодичний перегляд вказаного переліку залежно від фактичної обстановки на лінії зіткнення у зоні АТО; МВС та СБУ приписувалося щомісяця пропонувати Уряду України зміни до цього переліку. В таких умовах розпорядженням Кабінету міністрів України від 18 лютого 2015 р. № 128-р (вступило в силу 5 березня 2015 р.) було затверджено нову версію *Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження* (Перелік III) [8]. Таким чином Перелік II має застосовуватися щодо періоду з 15 листопада 2014 р. до 5 березня 2015 р.

В умовах, коли Переліки I-III встановлювали не межі зони окупації в Донецькій та Луганській областях, а вказували на зону ведення бойових дій, у якій фактичний контроль України над власною територією постійно змінювався, Уряд відзначає про потребу ретельного встановлення Судом обставин *ipso facto* фактичного контролю Уряду над конкретною територією з вказаних у Переліках I-III для визначення *ad hoc* наявності юрисдикції Уряду або Російської Федерації як держави-агресора над цією територією у визначений обставинами справи період часу.

Пізніше, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 травня 2015 р. № 428-р (вступило в силу 7 травня 2015 р.) було, на заміну Переліку III, затверджено *Перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження* (Перелік IV), та *Перелік населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення* (Перелік V) [9]. Таким чином Перелік III є таким, що діяв у період з 5 березня 2015 р. по 7 травня 2015 р.

На відміну від Переліків I-III, Перелік IV констатує умови сталої окупації частини Донецької та Луганської областей РФ за підсумками фактичного збройного протистояння та відображаючи реальність Мінських військово-політичних угод 2014–2015 рр. та у цілому – відповідних рішень Верховної Ради України (див. далі). Тому Уряд України може заявити до Європейського Суду та ПАРЄ про безумовну відсутність над територіями, закріпленими у Переліку IV, власної юрисдикції, передбаченої ст. 1 Конвенції. Водночас території, вказані у Переліку V, щодо яких фактичний контроль України над власною територією постійно змінюється, мають розглядатися Судом за аналогією з територіями, вказаними у Переліках I-III.

Тому Уряд України має відзначити органам Ради Європи та Європейському суду про потребу ретельного встановлення Судом обставин *ipso facto* фактичного контролю Уряду над конкретною територією з вказаних у Переліку V для визначення *ad hoc* наявності юрисдикції Уряду або РФ як держави-агресора над цією територією у визначений обставинами справи період часу.

Водночас постановою Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII (вступила в силу 24 березня 2015 р.), в умовах продовження російської агресії та відсутності ефективних наслідків від переговорних процесів та відповідних Мінських військово-політичних угод 2014-2015 рр., було визнано тимчасово окупованими територіями окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей [10], в яких відповідно

до Закону України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» [11] мав бути запроваджений особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України.

Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII не визначає час початку окупації, вона лише вказує про умови завершення режиму тимчасово окупованої території в майбутньому. Водночас Закон від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII у ст. 1 (що вступила в силу 18 жовтня 2014 р.) вказує на те, що «окремі райони Донецької та Луганської областей, до яких належать райони, міста, селища, села... визначаються рішенням Верховної Ради України». Це визначення міститься у іншій постанові Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» [12] (вступила в силу 8 квітня 2015 р.).

Постанова № 252-VIII була схвалена «з метою реалізації Мінського протоколу від 5 вересня 2014 р., Мінського меморандуму від 19 вересня 2014 р. і Мінського «Комплексу заходів» від 12 лютого 2015 р., резолюції Ради Безпеки ООН від 17 лютого 2015 р. № 2202». За постановою № 252-VIII до окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей «належать райони або їх частини, міста, селища і села, що знаходяться на територіях, які розташовані між державним кордоном України з РФ, урізом води Азовського моря та лінією, яка визначена додатком до цієї Постанови, що відповідає Мінському меморандуму від 19 вересня 2014 р.».

Таким чином, із змісту Закону України № 1680-VII, постанови Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII та № 254-VIII можна отримати *Перелік тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей* (Перелік VI, див. у Додатку 6), якій є у цілому релевантним Переліку IV. Для уникнення будь-яких технічних непорозумінь, Уряд заявляє про безумовну відсутність над територіями, закріпленими у Переліку VI, власної юрисдикції, передбаченої ст. 1 Конвенції. Так а відсутність поширюється на території або населені пункти, позначені у Переліку VI або у Переліку VI або в обох переліках.

Втрата Урядом власної юрисдикції над територіями, закріпленими у Переліку VI, відбувалася поступово. Водночас, враховуючи відповідність відображеного у Переліку VI розмежування сторін конфлікту умовам Мінського меморандуму від 19 вересня 2014 р. та посилання на цей меморандум у постанові № 252-VIII, ця втрата відбулася не пізніше 19 вересня 2014 р.

Так, Звернення Верховної Ради України до ООН, Європарламенту, ПАРЄ, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання РФ державою-агресором від 27 січня 2015 р. № 129-VIII, схвалене до постанов № 252-VIII та № 254-VIII та до Мінського «Комплексу заходів» від 12 лютого 2015 р. вже містить таку констатацію: «від початку агресії наприкінці лютого 2014 року РФ систематично порушує загальновизнані норми міжнародного права, права людини, в тому числі право на життя мирних громадян України, які стали заручниками терористів на *окупованій території* Донбасу» [13].

Уряд також підтверджує позицію, визначену Заявою Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зо-

бов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» від 21 травня 2015 р. № 462-VIII. За ст. 2 цієї Заяви з огляду на збройну агресію РФ проти України за участю як регулярних Збройних Сил РФ, так і незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих РФ, на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей України з квітня 2014 року підрозділи СБУ, МВС України та ЗСУ здійснюють антитерористичну операцію, яка є складовою реалізації невід'ємного права України на індивідуальну самооборону України від агресії в розумінні статті 51 Статуту ООН. РФ як держава, яка фактично окупувала і контролює частину Донецької і Луганської областей, відповідає за дотримання і захист прав людини на цих територіях як за міжнародним гуманітарним правом, так і за міжнародним правом захисту прав людини [2].

Тому зазначений у Заяві від 21 травня 2015 р. № 462-VIII відступ під зобов'язань згідно з ст. 15 Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Протоколів до неї поширюється тільки на частину Донецької та Луганської областей, що не охоплюється Переліком VI та/або Переліком VI та не є окупованою РФ.

Таким чином, варто пропонувати уряду України проінформувати Європейський суд з прав людини та органи Ради Європи про повну відсутність юрисдикції України у розумінні ст. 1 Конвенції 1950 р. на територіях, включених до Переліку тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей – з 19 вересня 2014 р. та/або до Переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження – з 7 травня 2015 р. Також уряду України варто повідомити Суд та Раду Європи про можливість відсутності юрисдикції за ст. 1 Конвенції 1950 р. на територіях, вказаних у Переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція (з 14 квітня по 21 листопада 2014 р.), у двох Переліках населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження (з 15 листопада 2014 р. до 7 травня 2015 р. відповідно) та у Переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення (з 7 травня 2015 р.).

Практика розгляду Європейським судом з прав людини відповідних справ з урахуванням наведених обставин має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Література:

- Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
- Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» : постанова Верховної Ради України від 21 травня 2015 р. № 462-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 29. – Ст. 267.
- 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 р. № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745.
- Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції : Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2040.
- Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція : розпорядження Кабінету міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053-р // Голос України. – 2014. – № 213. – 5 листопада.
- Про зупинення дії розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2014 р. № 1053 : розпорядження Кабінету міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 1079-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 91. – Ст. 2614.
- Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення : розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – № 213. – 15 листопада.
- Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2015 р. № 128-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 41. – 5 березня.
- Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 1085 : розпорядження Кабінету міністрів України від 5 травня 2015 р. № 428-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 81. – 7 травня.
10. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями : постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. – № 17. – Ст. 128.
- Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 45. – Ст. 2043.
- Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування : постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 252-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 21. – Ст. 142.
- Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором : постанова Верховної Ради України від 27 січня 2015 р. № 129-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2015. – № 10. – Ст. 68.

Борисов Е. Е. Эффективная юрисдикция в зоне российско-украинского конфликта: аспекты соблюдения европейских стандартов прав человека

Аннотация. Автор рассмотрены проблемы распространения юрисдикции Украины и государства-агрессора на территории, находящейся в зоне антитеррористической операции. Указано на применение ст. 1 и ст. 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., в том числе касательно временно оккупированных территорий, освещены пути формирования соответствующих перечней.

Ключевые слова: антитеррористическая операция, временно оккупированные территории, отступление от обязательств, права человека, эффективная юрисдикция.

Borysov Ye. Effective jurisdiction in zone of the Russian-Ukrainian conflict: issues of the European human rights standards' providing

Summary. Author watches the problems of spreading the jurisdiction of Ukraine and Aggressor State on the territories of the antiterrorist operation zone. There is pointed on the implementing the provisions of the art. 1 and art 15 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950, such as for covering the temporal occupied territories; ways of coherent lists' forming are lighted at.

Key words: antiterrorist operation, derogation of duties, effective jurisdiction, human rights, temporal occupied territories.