

Розділ 2

ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

УДК 341.223

І.О. КРЕСІНА
О.М. СТОЙКО
С.В. СТОЄЦЬКИЙ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТАТУСУ ТИМЧАСОВО ОКУ- ПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ*

Проаналізовано чинну законодавчу базу про правовий статус тимчасово окупованих територій, з'ясовано її недоліки. Розглянуто останні законодавчі ініціативи щодо законодавчого регулювання статусу цих територій та відновлення територіальної цілісності держави.

Ключові слова: *окупація, агресія, територіальна цілісність, цивільне населення.*

© КРЕСІНА Ірина Олексіївна – доктор політичних наук

© СТОЙКО Олена Михайлівна – доктор політичних наук

© СТОЄЦЬКИЙ Сергій Вікторович – кандидат політичних наук

*Стаття підготовлена у рамках виконання наукового проекту «Політичні та міжнародно-правові механізми деокупації та відновлення територіальної цілісності держави: світовий досвід і Україна»

Кресина И.А., Стойко Е.М., Стоецкий С.В. Правовое регулирование статуса временно оккупированных территорий Украины

Проанализирована действующая законодательная база о правовом статусе временно оккупированных территорий, определены ее изъяны. Рассмотрены последние законодательные инициативы относительно законодательного регулирования статуса этих территорий и восстановления территориальной целостности.

Ключевые слова: оккупация, агрессия, территориальная целостность, гражданское население.

Kresina Iryna, Stoyko Olena, Stojetskyj Sergij. Legal regulation of the status of temporarily occupied territories of Ukraine

The current legislative base on the legal status of the temporarily occupied territories is analyzed, its shortcomings are determined. The last legislative initiatives concerning legislative regulation of the status of these territories and restoration of territorial integrity are considered.

Keywords: occupation, aggression, territorial integrity, civilian population.

Діюча законодавча база, що регулює статус тимчасово окупованих територій (Автономної республіки Крим, окремих районів Донецької і Луганської областей), не орієнтована на відновлення суверенітету та територіальної цілісності України, а лише до певної міри сприяє існуванню окупаційної адміністрації та перешкоджає використанню міжнародно-правових інструментів захисту прав цивільного населення та інтересів держави. Режим антитерористичної операції, що діє в ОРДЛО, позбавляє органи публічної влади інструментів впливу для вирішення економічних та соціальних питань. Більше того, положення деяких нормативно-правових актів суперечать думці більшості громадян України, що ослаблює легітимність законодавчого органу та знижує довіру до органів державної влади, що може мати катастрофічні наслідки в умовах протистояння збройної агресії з боку Російської Федерації. Тому законодавче врегулювання статусу цих територій є одним з найбільш актуальних завдань державної політики.

Визначення окупації згідно міжнародного права закріплене у ст. 42 Положення про закони і звичаї сухопутної війни, яке є додатком до IV Гаазької конвенції про закони і звичаї сухопутної війни 1907 р. Ст. 42 визначає, що «територія визнається зайнятою [окупованою – Авт.], якщо вона дійсно знаходиться під владою ворожої армії». Така окупація розповсюджується тільки на ті області, де ця влада встановлена і в змозі проявляти свою діяльність. Ст. 2 Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р., сторонами яких є Україна і РФ, визначає, що Женевські конвенції застосовуються у всіх випадках часткової або повної окупації території держави – учасниці конвенцій, навіть якщо цій окупації не чиниться жодний збройний опір. Тобто, згідно звичаєвих норм міжнародного права територія АРК є тимчасово окупованою територією в результаті незаконної анексії РФ, на яку розповсюджується правовий режим окупації та дія всіх чотирьох Женевських конвенцій про захист жертв війни від 12 серпня 1949 р., а РФ як держава-окупант зобов'язана захищати і гарантувати права людини відповідно до положень четвертої Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни 1949 р. Що ж стосується ОРДЛО, то вона законодавчо не визнана окупованою територією, оскільки там проводиться антитерористична операція (АТО), ініційована Указом Президента України¹.

Законодавче регулювання статусу цих територій здійснюється законами України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»², «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей»³, та постановою ВРУ «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями»⁴.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює, що Автономна республіка Крим є тимчасово окупованою внаслідок збройної агресії Російської Федерації (ст. 1), визначає правовий режим тимчасово окупованої території, захист прав і свобод

людини і громадянина, культурної спадщини на тимчасово окупованій території; процедуру отримання документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус; права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування; захист виборчих прав громадян України на тимчасово окупованій території; порядок в'їзду осіб на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї; гарантування права власності та правовий режим майна на тимчасово окупованій території; забезпечення реалізації права на спадкування; особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території та визначає зобов'язання державних органів України (ст. 17). Ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод...» покладає відповідальність за порушення визначених Конституцією та законами України прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території покладатися на Російську Федерацію як на державу-окупанта відповідно до норм і принципів міжнародного права.

Що стосується другого закону «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей», то він фактично продовжує ще на рік дію Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», із зазначенням того, що цей особливий порядок набирає чинності виключно після виведення усіх незаконних збройних формувань, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України. Законом вносяться зміни у Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», що передбачає у випадку введення воєнного стану в ОРДЛО у зв'язку з російською агресією передачу усієї влади Об'єднаному оперативному штабу Збройних сил України (ООШЗСУ), який очолюється не Президентом України, а особою, призначеною Генштабом ЗСУ, що, з одного боку, знімає політичну відповідальність з глави держави, а з іншого – дає можливість покращити взаємодію між різними органами у зоні АТО.

Запитання викликає і ст. 10 цього закону, яка надає право начальнику ООШЗСУ визначати разом із СБУ та Урядом порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території, хоча Закон України «Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони»⁵ визначає його як «орган управління міжвидовими та міжвідомчими угрупованнями військ (сил)», позбавлений повноважень у визначенні заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану, який лише бере участь у їх реалізації (ст. 1 Закону України «Про збройні сили України»⁶). таким чином створено законодавчі передумови для втягнення представників ЗСУ до корупційної діяльності. Іншими словами, жоден закон про деокупацію не повинен покладати на ЗСУ невластиві їм функції, лише узаконювати їх залучення до заходів державної політики щодо окупованих територій.

У Законі України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»⁷, прийнятому в 2014 році, жодного разу не згадується про окупацію чи агресію з боку РФ, а визначається лише тимчасовий порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів до вимушено залишених місць постійного проживання, їх реінтеграції, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій. При цьому більшість статей Закону, в тому числі про амністію, набувають чинності лише після проведення позачергових виборів до органів місцевої влади.

Лише через рік постанова Верховної Ради України визнала їх окупованими у результаті присутності «незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців», тобто напряду про агресію з боку РФ не йшлося.

У 2016 році була зроблена спроба законодавчо врегулювати ситуацію на території ОРДЛО, однак законопроект⁸ було відхилено. У ньому пропонувалося зафіксувати факт збройної агресії з боку Російської Федерації, розглядався порядок дій у випадку звільнення тимчасово окупованої території або її частини від тимчасової окупації, оцінювалася матеріальна та моральна шкода, завдана агресією, пропонувалося створити Національну комісію з порозуміння для реалізації державної політики щодо звільнених територій.

Ця проблема знову опинилася у центрі уваги в 2017 році, коли з'явилася низка альтернативних законопроектів. Першим був зареєстрований проект «Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України» № 6400⁹, дещо згодом – альтернативний проект № 6400-2¹⁰ та законопроект 6400-1, що стосувався і «тимчасово непідконтрольних територій України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні»¹¹.

Закінчення дії терміну Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» стимулювали законотворчу ініціативу Президента України, який на початку жовтня 2017 року подав до парламенту як невідкладні два законопроекти: «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»¹² та «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей»¹³, який став законом. Одночасно був зареєстрований колективний законопроект народних депутатів «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями»¹⁴ № 7163. Особливості кожного з законопроектів представлені у Табл. 1.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця законопроектів про тимчасово окуповані території

Номер	Сфера дії	Виплата пенсій	Статус РФ, кваліфікація її дій	Відповідальність РФ
6400	ОРДЛО, АРК	Ні	державо-окупант, державо-агресор, збройна агресія, окупаційна адміністрація	Захист прав цивільного населення, відшкодування збитків
6400-1	ОРДЛО, АРК	Ні	державо-агресор, збройна агресія, окупаційна адміністрація	Відшкодування збитків
6400-2	ОРДЛО, АРК	Так	державо-окупант, агресія	—
7163-1	ОРДЛО, АРК	Ні	державо-агресор, державо-окупант, збройна агресія	Забезпечення прав цивільного населення; відшкодування збитків
7163	ОРДЛО	—	державо-агресор, збройна агресія, окупаційна адміністрація	—

Як правило, більшість із цих законопроектів містить положення, що визначають правовий статус, порядок забезпечення Україною захисту прав цивільного населення тимчасово окупованої території (ТОТ), переміщення вантажів чи товарів, у тому числі гуманітарної допомоги, забезпечення права громадян, які проживають на ТОТ, захист виборчих прав та права на участь у референдумі, гарантування права власності на нерухоме майно на тимчасово окупованій

території, порядок перетину кордону ТОТ, особливості здійснення господарської діяльності тощо.

Особлива увага звертається на соціальне і пенсійне забезпечення цивільного населення, що безпосередньо передбачено лише законопроектом № 6400-2. Більше того, автор законопроекту №6400-2 вважає, що Україна має вживати всіх можливих заходів для забезпечення базових потреб цивільних осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території, визначених міжнародним правом, зокрема: 1) сприяння доступу до об'єктів, необхідних для виживання цивільного населення, визначених міжнародними документами; 2) сприяння доступу до механізмів водопостачання та електропостачання; 3) сприяння отриманню медичної допомоги та медичних послуг; 4) сприяння забезпечення права на інформацію. Цей же законопроект також визначає обов'язки Російської Федерації в межах тимчасово окупованої території як держави-окупанта (ст. 9) та визнає незаконними органи управління на тимчасово окупованих територіях, їхніх посадових та службових осіб (ст. 15).

Дещо менше уваги законодавці приділяють функціонуванню представницького органу Автономної Республіки Крим, уряду Автономної Республіки Крим, органів державної влади України, органів місцевого самоврядування.

У законопроекті №6400 ціла третя глава присвячена заходам для забезпечення національної безпеки, зокрема визначає порядок перетинання межі ТОТ, особливості та обмеження в'їзду та виїзду з неї, порядок переміщення товарів, підсудність судових справ, підсудних судам розташованим на ТОТ. У ньому детально розглянуті обов'язки Російської Федерації в межах тимчасово окупованої території як держави-окупанта (ст. 5) та відповідальність і відшкодування Російською Федерацією збитків, спричинених державі Україна (ст. 22).

Законодавча процедура деокупації виписана у законопроекті № 7163-1. Згідно ст. 23 етапами деокупації є: 1) звільнення тимчасово окупованої території чи її частини від окупації; 2) воєнний стан на звільненій від окупації території; 3) відновлення діяльності міс-

цевих державних адміністрацій та інших органів на звільненій від окупації території; 4) відновлення місцевого самоврядування та органів АРК, проведення референдумів та загальнодержавних виборів на звільненій від окупації території.

Глава 8 законопроекту деталізує заходи з деокупації для нейтралізації наслідків діяльності окупаційної адміністрації РФ на звільненій від окупації території. Так органи державної влади забезпечують здійснення таких заходів із деокупації (ст. 36): 1) обмеження в'їзду-виїзду на звільненій від окупації території; 2) реєстрація осіб, що проживають на звільненій від окупації території; 3) притягнення до кримінальної відповідальності за вчинені злочини; 4) видворення іноземців та осіб без громадянства, що без належних підстав перебувають на звільненій від окупації території; 5) люстрація осіб, причетних до збройної агресії Російської Федерації проти України, до діяльності органів окупаційної адміністрації та сприяння тимчасовій окупації території України; 6) оцінка шкоди, завданої майну; 7) повернення осіб, які проживали на звільненій від окупації території до настання її тимчасової окупації.

Авторами законопроекту особлива увага приділена люстрації, що буде здійснюватися до (ст. 45): 1) осіб, які були засуджені за вчинення злочинів проти основ національної безпеки України, пов'язаних зі збройною агресією РФ; 2) посадових та службових осіб органів окупаційної адміністрації; 3) осіб, які здійснювали публічні заклики спрямовані на сприяння тимчасовій окупації території України; 4) керівників підприємств, установ, організацій, які діяли на тимчасово окупованій території та перебували у фактичному підпорядкуванні органів окупаційної адміністрації чи держави-агресора; 5) керівників (директорів, завідуючих), вихователів усіх спеціальностей та вчителів усіх спеціальностей дошкільних навчальних закладів; керівників, педагогічних працівників, психологів, бібліотекарів, інших спеціалістів загальноосвітніх навчальних закладів; керівників, наукових, науково-педагогічних, педагогічних працівників у вищих навчальних закладах, які працювали в незаконних навчальних закладах на тимчасово окупованій території.

Отже, законопроект № 7163-1 пропонує найбільш комплексний підхід до законодавчого врегулювання статусу тимчасово окупованих територій та державної політики у випадку їх звільнення. Однак, на нашу думку, недоцільним є створення як Національної комісії з порозуміння, так і Національної комісії з люстрації, оскільки чинна законодавча база дає можливість дати належну оцінку дій кожної особи на ТОТ.

Зазначимо, що жоден із розглянутих вище проектів, окрім президентського №7163, не містить відсилання до мінських угод, спроба реалізації яких шляхом внесення змін до Конституції України про особливості місцевого самоврядування в ОРДЛО в 2015 році, зіткнулася на серйозний спротив з боку громадян та політиків.

Отже, вітчизняне законодавство про тимчасово окуповані території повинно розроблятися у рамках комплексного й уніфікованого підходу (без відділення АРК та ОРДЛО) до визначення основних напрямків державної політики, що має орієнтуватися на відновлення державного суверенітету та територіальної цілісності України, захист її національних інтересів та цивільного населення, задіяння міжнародних правових інструментів протидії збройній агресії, консолідацію українського суспільства.

1. *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. **2.** *Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України:* Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII // Голос України. 2014. 26 квітня. 2014. **3.** *Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей.* Закон України № 2167-VIII від 6.10.2017 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62641 (дата звернення: 07.10.2017). **4.** *Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями:* Постанова Верховної Ради України № 254-VIII від 17.03.2015 // Голос України. 2015. 24 березня. **5.** *Про внесення змін до деяких законів України з питань оборони;*

Закон України від 16.06.2016 № 1420-VIII / Голос України. 2016. 8 липня. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1420-19>. 6. *Про Збройні Сили України*: Закон від 06.12.1991 № 1934-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1934-12> (дата звернення: 01.10.2017). 7. *Про особливий порядок місцевого само-врядування в окремих районах Донецької та Луганської областей*: Закон України від 16.09.2014 № 1680-VII // Голос України. 2014. 18 жовтня. 8. *Проект Закону* про тимчасово окуповану територію України № 3593-д від 19.07.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59833 (дата звернення: 01.10.2017). 9. *Проект Закону* про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України № 6400 від 20.04.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61669 10. *Проект Закону* про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України № 6400-2 від 10.05.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61757 (дата звернення: 01.10.2017). 11. *Проект Закону* про тимчасово окуповані Російською Федерацією та тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні № 6400-1 від 10.05.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61756 (дата звернення: 01.10.2017). 12. *Проект Закону* про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях № 7163 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638 (дата звернення: 04.10.2017). 13. *Проект Закону* про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей № 7164 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62641 (дата звернення: 04.10.2017). 14. *Проект Закону* про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями № 7163-1 від 04.10.2017. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62640 (дата звернення: 04.10.2017).

Kresina Iryna, Stoyko Olena, Stojetskyj Sergiy. Legal regulation of the status of temporarily occupied territories of Ukraine

The current legal framework regulating the status of temporarily occupied territories (Autonomous Republic of Crimea, some regions of Donetsk and Lugansk regions), not focused on the restoration of the sovereignty and territorial integrity

of Ukraine, but only to a certain extent contributes to the existence of the occupation administration and prevent the use of international legal instruments to protect the rights of the civilians population and the interests of the state. The regime of anti-terrorism operations in ORDLO deprive the public authorities of tools for resolving economic and social issues. Moreover, certain provisions of regulations contradict the opinion of the majority of citizens of Ukraine, which weakens the legitimacy of the legislative body and reduces the credibility of public authorities that could have catastrophic consequences under conditions of armed aggression by the Russian Federation. Therefore, legislative regulation of the status of these territories is one of the most actual task.

The last legislative initiatives concerning legislative regulation of the status of these territories and restoration of territorial integrity – the five draft law, prepared by deputies and the president of Ukraine, are considered.

National legislation on temporarily occupied territories should be developed within the framework of an integrated and unified approach (without the separation of the ARC and the ORDLO) to identify the main areas of state policy that should be guided by the restoration of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine, the protection of its national interests and civilian population, the use of international legal instruments to counteract armed aggression, consolidation of Ukrainian society.

Keywords: occupation, aggression, territorial integrity, civilian population.

УДК 323.383+332.8

Є. В. ПЕРЕГУДА

РОЗВИТОК ПРАВОВИХ ЗАСАД ПОЛІТИКИ ЕНЕРГОЕФЕКТИВНОСТІ ТА ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ В ЖИТЛОВОМУ СЕКТОРІ ПІСЛЯ РЕВОЛЮЦІЇ ГІДНОСТІ

В останні роки досягнуто суттєвого прогресу щодо розвитку правових засади політики енергоефективності та енергозбереження, зокрема у жит-

© ПЕРЕГУДА Євген Вікторович – доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури