



## АНАЛІЗ

Проекту Закону “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” (реєстр. № 7163)  
(у редакції до другого читання)

17 листопада на своєму засіданні Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки і оборони затвердив текст законопроекту “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” (реєстр. № 7163) до другого читання. Даний текст зазнав змін, які суттєво вплинули на зміст та загальну філософію законопроекту.

Наразі фінальний текст проекту закону №7163, що був затверджений профільним Комітетом, недоступний ані на сайті Комітету, ані в будь-яких інших відкритих джерелах інформації. Проте текст, що був оприлюднений на сайті [www.hromadske.ua](http://www.hromadske.ua) перед засіданням Комітету, дає змогу зрозуміти загальні тенденції рекомендованих змін до тексту президентського законопроекту.

1. У преамбулі проекту закону з'являється згадка про тимчасово окуповану територію Криму та м. Севастополя як невід'ємну частини України. Також в преамбулі вказано, що дата початку окупації частини території України, зокрема АР Крим та м.Севастополь, визначається Законом України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правових режим на тимчасово окупованій території України”. Стаття 1 зазначеного вище Закону передбачає, що датою початку тимчасової окупації АР Крим та м.Севастополь є 20 лютого 2014 року. Проте проект закону не містить жодних норм, які б визначали дату початку тимчасової окупації окремих територій в Донецькій та Луганській областях.
2. Межі та перелік районів або їх частин, міст, селищ, сіл тимчасово окупованої території України, на відміну від першого варіанту законопроекту, встановлюються Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства оборони України, який готує це подання на основі пропозицій Генерального Штабу ЗСУ.
3. До окупованих територій пропонується додати також надра під ними.
4. Діяльність збройних формувань РФ та окупаційної адміністрації РФ у Донецькій та Луганській областях, є незаконною, а будь-який виданий ними акт - недійсним, окрім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованій території (ТОТ). Ці документи повинні додаватися до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи. Ця норма не розповсюджується на тимчасово окуповану територію АР Крим та м. Севастополя. Проте в цій статті немає згадки про Крим (тобто видані там документи про народження та смерть особи не зможуть бути підставою для державної реєстрації факту народження або смерті). Також ця процедура не зможе прямо використовуватися, до

внесення Міністерством юстиції змін до відповідного Порядку реєстрації актів цивільного стану.

5. Норма про відповідальність Російської Федерації (абз. 4 ст. 2 проекту закону) сформульована таким чином, що Російська Федерація несе відповідальність за моральну та матеріальну шкоду, завдану державі Україні, органам влади та органам місцевого самоврядування, фізичним та юридичним особам. Проте не вказаний ані період, ані умови спричинення такої шкоди, ані територія. Крім того, покладення будь-якої відповідальності на іншу державу не в рамках міжнародного договору і не в порядку притягнення до міжнародно-правової відповідальності не має сенсу і не породжує будь-яких правових наслідків.
6. Застосування Закону України “Про забезпечення прав та свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території” (який наразі стосується виключно на території тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя) у частині регулювання правочинів та реалізації прав осіб, розповсюджується на ТОТ в межах Луганської та Донецької областей (крім порядку в’їзду-виїзду та порядку територіальної підсудності справ) і допускається з “урахуванням необхідних змін” (*mutatis mutandis*). Водночас незрозумілим залишається, які саме зміни будуть внесені в цей закон і чи будуть вони дійсно враховувати інтереси мешканців ТОТ в межах Донецької та Луганської областей. Крім цього, частина 2 статті 6 проекту закону також передбачає, що особливості реалізації інших прав і свобод цивільного населення та вчинення правочинів на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях визначаються законами України, при цьому зі змісту норми не зрозуміло, про які саме “інші” права та свободи йдеться.
7. Порядок в’їзду осіб на тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей та виїзду з них, переміщення товарів пропонується визначати Кабінету Міністрів України. При цьому Командувач об’єднаних сил має право, з урахуванням безпекової ситуації, обмежувати в’їзд та виїзд осіб з тимчасово окупованої території Донецької та Луганської областей.
8. Визначені цілі державної політики України із забезпечення державного суверенітету на ТОТ в Донецькій та Луганській областях (ст. 4 законопроекту) та основні напрями захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованій території України (ст. 6 законопроекту).
9. На Кабінет Міністрів України, задля захисту прав і свобод людини і громадянина, покладається обов’язок “вжиття необхідних заходів для створення міжвідомчого координаційного органу з метою узагальнення правової позиції держави у питанні відсічі та стримування збройної агресії РФ”. Законопроект не визначає ані повноваження, ані конкретні цілі, склад цього міжвідомчого органу.
10. Із посиланням на Гагську та Женевську конвенції, на Російську Федерацію як державу-окупанта покладається обов’язок забезпечити захист прав цивільного населення та створити необхідні умови для його життєдіяльності.
11. Законопроектом вводиться нове поняття - “район здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях”. У межах цього району органам сектору безпеки і оборони, іншим державним органам України будуть надаватися “спеціальні повноваження”, які необхідні для здійснення відповідних заходів із забезпечення національної безпеки (ст. 8 законопроекту). Ці повноваження детально розписані у 10 статті проекту закону. При цьому межі

вищезазначеного району визначаються Міністерством оборони України за поданням Генерального штабу Збройних Сил України.

12. Загальне керівництво силами та засобами Збройних Сил України, інших військових формувань, МВС, Національної поліції (НП) України тощо, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях здійснює Командувач об'єднаних сил, який призначатиметься Президентом України. При цьому Командувач об'єднаних сил свої повноваження реалізує через Об'єднаний оперативний штаб ЗСУ. Повноваження Командувача та Об'єданого штабу визначаються також Президентом України. Проте вже відомо, що Командувач об'єднаних сил, з урахуванням безпекової обстановки, має право обмежувати в'їзд та виїзд осіб з ТОТ в Донецькій та Луганській областях. Також саме командувач надає дозвіл на перебуванні у районах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони осіб, які не залучені до її проведення. Це може становити велику загрозу для діяльності неурядових організацій, в тому числі гуманітарних.
13. У статті 10 нової редакції законопроекту додано перелік прав силовиків, які вони можуть реалізовувати у районах здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях. Серед них - застосування зброї та спеціальних заходів щодо осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення, або інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях; затримання та доставляння до органів НП; перевірка документів у громадян та посадових осіб, а у разі відсутності документів - затримання їх для встановлення особи; здійснення особистого догляду, огляду речей, транспортних засобів; право тимчасово забороняти або обмежувати рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях і дорогах; право входити (проникати) в житлові та інші приміщення тощо. Перелік цих прав (наприклад, щодо права застосовувати зброю у разі вчинення "інших" невизначених у законопроекті дій, які перешкоджають виконанню законних вимог силовиків) є доволі широким та таким, що може привести до масових порушень прав людини за межами тимчасово окупованої території, а саме: у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій (визначається керівником Генштабу ЗСУ). По-друге, перелік осіб, що зможуть користуватися цими повноваженнями, дуже широкий. Відповідно до ст. 8 проекту закону, до проведення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, Генеральним штабом ЗСУ залучаються сили і засоби ЗСУ, інших військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення (СБУ, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального за'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Управління державної охорони України, Державної спеціальної служби транспорту), МВС, НП, військової прокуратури, ДСНС.
14. Заходи та повноваження, передбачені пп. 1-8 п. 5 ст. 10 проекту закону, фактично дублюють норми статті 8 Закону України "Про правовий режим

воєнного стану”, при цьому фактично не проголошуючи особливий режим воєнного стану, при якому, з точки зору законодавства України, допускається тимчасові обґрунтовані та необхідні обмеження прав та свобод людини.

15. Визнаний таким, що втратив чинність, Закон України “Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України”. При цьому корисні норми закону не були збережені та перенесені в чинне законодавство. При загально визнаній дискримінаційній сутності Закону “Про створення вільної економічної зони “Крим”, в ньому містилися норми, зокрема, щодо звільнення юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які перебували на обліку в контролюючих органах або мали місцезнаходження (місце проживання) на території Автономної Республіки Крим або міста Севастополя на початок тимчасової окупації, від обов’язків сплати єдиного внеску, а також від обов’язку подання до контролюючих органів декларацій (крім митних декларацій), звітності та інших документів, пов’язаних з обчисленням і сплатою податків і зборів протягом строку такої тимчасової окупації та після її завершення. Також до платників податків, які станом на початок тимчасової окупації мали місцезнаходження на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, не застосовуються починаючи з першого числа місяця, наступного за місяцем, в якому розпочалася тимчасова окупація, фінансові та штрафні санкції за порушення вимог порядку подання, обчислення, правильності заповнення податкових декларацій (податкової звітності) та повноти сплати сум податків і зборів. Ця норма видається справедливою з огляду на факт тимчасової окупації Криму, проте її не існує в жодному іншому Законі.

**Висновок:** Нова редакція проекту Закону “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” (реєстр. № 7163), яка запропонована Комітетом ВР з національної безпеки і оборони до другого читання, суттєво відрізняється від тексту проекту закону, поданого Президентом України для першого читання. Відмінності між першим текстом та тим, що був напрацьований комітетом, містяться у цілому ряді статей, які можуть значно погіршити безпеку та гуманітарну ситуацію та ситуацію з дотриманням прав людини в Донецькій та Луганській областях. Також слід зазначити, що “райони здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації”, які передбачені новою редакцією, не мають чіткого визначення у тексті проекту Закону. Крім того, законопроект не передбачає механізму врегулювання розбіжностей, що існують між нормами, запропонованим проектом закону та положеннями інших нормативних актів, що вже регламентують питання реалізації прав, наприклад, внутрішньо переміщених осіб або осіб, що мешкають на території Донецької та Луганської областей (наприклад, Розпорядження КМУ від 07.11.2014 №1085-р, із яким пов’язана виплата щомісячної грошової адресної допомоги переселенцям, або Закон України “Про тимчасові заходи на період проведення АТО” тощо).