



О. В. Батюк

НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДЕОКУПАЦІЇ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ

Викладено положення нормативно-правових актів, які визначають засади деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Зроблено висновок, що діяльність окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Росії прямо суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків. Доведено, що нормативно-правові акти держави-агресора, пов'язані з тимчасовою окупацією, нормативно-правові акти окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Росії є нікчемними, не створюють жодних правових наслідків. Нікчемність цих актів не підлягає оскарженню і не може бути скасована.

Ключові слова: Автономна Республіка Крим, деокупація, нормативно-правовий акт, організаційні засади, реінтеграція, стратегія, територія.

Постановка проблеми. Актуальність вибраної теми зумовлена тим, що відповідно до ст. 134 Конституції України Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання [1]. Варто зауважити, що 24 березня 2021 року Президент України Володимир Зеленський підписав Указ № 117/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року “Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя”» [2]. Як зауважили в Офісі Президента, Стратегія дає чіткий сигнал міжнародній спільноті, що Україна послідовна у своїх діях із відновлення територіальної цілісності, порушеної внаслідок нехтування Російською Федерацією своїми міжнародними зобов'язаннями. У Стратегії визначено комплекс заходів дипломатичного, військового, економічного, інформаційного, гуманітарного та іншого характеру, спрямованих на відновлення територіальної цілісності, державного суверенітету України у міжнародно визнаних кордонах шляхом деокупації та реінтеграції Криму. Варто погодитися з постійним Представником Президента України в АР Крим А. Кориневичем з приводу того, що цей документ є важливим:

© О. В. Батюк, 2022

– для громадян України, які мешкають як на підконтрольній Уряду України території, так і на тимчасово окупованій території – закріплює пріоритети та цілі політики держави на шляху до деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя;

– для державних органів та експертного середовища – окреслює загальну рамку роботи держави за темою деокупації та реінтеграції Криму, всі державні політики та напрямки діяльності державних органів мають йому відповідати;

– для міжнародних партнерів – він є свідченням того, що держава не лише просить про допомогу і сприяння на шляху до деокупації тимчасово окупованого Криму наших міжнародних партнерів, але також готова сама активно працювати в цьому напрямку та активно виконувати своє «домашнє завдання», яке не виконувалося з початку тимчасової окупації [3].

Це основоположний і перший із 2014 р. документ, який визначає основні напрями державної політики, спрямованої на реінтеграцію та деокупацію тимчасово окупованого Криму, а також передбачає реалізацію комплексу традиційних та асиметричних заходів дипломатичного,

військового, економічного, інформаційного, гуманітарного та іншого характеру.

Без перебільшення можна зазначити, що ухвалення Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя є історичною подією. Прийняття такого стратегічного документа очікувалося давно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Науковими дослідженнями окремих питань нормативно-правового та адміністративно-правового забезпечення у сфері реагування складових сектора безпеки і оборони України на кризові ситуації, що загрожують державній безпеці, займалися такі провідні вчені, як: В. М. Бевзенко, С. В. Бєлай, А. І. Берлач, К. Г. Волинка, В. А. Головка, А. І. Денисов, О. М. Дручек, Р. В. Ігонін, І. О. Ієрусалімова, Є. Є. Колесников, В. К. Колпаков, І. О. Ковлер, С. О. Кузнiченко, Д. М. Нєгрєша, В. І. Олєфір, А. О. Сєліванов, К. В. Степаненко, С. Г. Стєєнєко, Б. А. Стародубський, Г. С. Тимчик, Ю. А. Юдiн та багато інших. Однак питання вивчення нормативно-правових та організаційних засад деокупації Автономної Республіки Крим майже не висвітлені в літературі останніх років.

Мета статті. У положеннях цієї наукової статті ставимо за мету на основі аналізу положень національних нормативно-правових актів та з урахуванням думок учених-юристів стосовно нормативно-правових та організаційних засад деокупації Автономної Республіки Крим визначити власне авторське бачення системи нормативно-правових та організаційних засад деокупації Автономної Республіки Крим і запропонувати низку норм для прийняття положень чинного законодавства України в частині вдосконалення нормативно-правових та організаційних засад деокупації Автономної Республіки Крим.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що з 2014 р. Україна приймала справді державницькі позиційні юридично обов'язкові документи, які чітко закріплюють основні напрями роботи держави на шляху деокупації Криму. Зауважимо, що в юридичній науці систему нормативно-правових актів розглядають як цілісну впорядковану сукупність груп нормативно-правових актів, розподілених залежно від визначених критеріїв. При цьому треба розуміти, що система нормативно-правових актів – це система, об'єктивно зумовлена наявною системою суспільних відносин, формою та устроєм

держави й режимом правління. Якщо дуже спростити, то систему нормативно-правових актів України становлять закони України й підзаконні нормативно-правові акти України. Однак, на перший погляд, таке просте твердження викликає неоднозначне розуміння та дискусії [4, с. 128].

Варто також погодитися з А. Кориневичем, що такі сильні позиційні документи з'являються вперше за час тимчасової окупації Криму. Указ Президента України «Про окремі заходи, спрямовані на деокупацію та реінтеграцію тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» № 78/2021 чітко закріплює три окремі заходи, які є важливим поєднанням внутрішнього і зовнішнього вимірів роботи за темою деокупації. Згідно з Указом № 78/2021 створено Організаційний комітет установчого саміту «Кримської платформи», доручено РНБО підготувати проєкт Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, а Кабінету Міністрів України – розробити Стратегію розвитку кримськотатарської мови та алфавіт кримськотатарської мови на основі латинської графіки. Радою національної безпеки і оборони України 11 березня 2021 р. ухвалено Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, і це рішення РНБО введено в дію Указом Президента України. Два зазначені Укази Президента є сильними позиційними документами, які окреслюють напрями державної політики деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя. Для команди Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим напрацювання та безпосередня участь у підготовці цих документів є важливими, адже одним із наших завдань є підготовка правової основи, правового підґрунтя роботи державних органів за темою деокупації та реінтеграції Криму. Ця правова основа формується саме такими нормативно-правовими актами, як два наведені вище Укази Президента України та рішення РНБО. Окремо варто зазначити, що Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя є публічним відкритим документом, по суті public policy statement, policy paper. Вона задає широку рамку роботи держави за темою деокупації

Криму і не повинна відповідати на всі питання, пов'язані з деокупацією та реінтеграцією [3].

Проводячи аналіз положень Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (надалі Стратегія), слід зауважити, що в основу Стратегії покладено принципи поєднання формування в Україні політики деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території із заходами щодо розбудови миру, підвищення обороноздатності країни, забезпечення суспільно-політичного і соціально-економічного розвитку України на засадах європейської та євроатлантичної інтеграції.

У пункті 4 Загальних положень Стратегії визначено такі цілі:

відновлення територіальної цілісності та забезпечення державного суверенітету України у міжнародно визнаних кордонах;

забезпечення національної єдності, стійкості та згуртованості українського суспільства і держави;

припинення використання тимчасово окупованої території для діяльності, яка загрожує національній безпеці України та/або спрямована на підрив міжнародної безпеки і миру;

запровадження правових засад перехідного правосуддя;

формування та реалізація політики у правовій, соціальній, освітній, інформаційній, гуманітарній та інших сферах щодо відновлення довіри, гарантування прав та законних інтересів громадян України, які постраждали внаслідок тимчасової окупації території України;

забезпечення сталого суспільно-політичного, гуманітарного та економічного розвитку України на засадах європейської інтеграції [2].

Доцільно зазначити, що саме в окремих розділах Стратегії увага приділяється захисту прав і свобод людини, правовому захисту громадян і юридичних осіб України, права і законні інтереси яких порушені внаслідок тимчасової окупації території України, економічній, соціальній і гуманітарній, екологічній, інформаційній, оборонній та безпековій політикам, зміцненню національної стійкості та міжнародному співробітництву.

На думку автора, офіційно започаткована на установчому саміті у Києві 23 серпня 2021 р. Кримська платформа визначається як ключовий зовнішньополітичний інструмент координації

міжнародних зусиль з метою деокупації Кримського півострова. Одним із важливих організаційних елементів політики деокупації є збереження етнічної та релігійної різноманітності Кримського півострова та створення умов, зокрема інституційних, для розвитку культури кримськотатарського та інших корінних народів, національних меншин.

Серед очікуваних результатів Стратегії є відновлення і забезпечення прав представників кримськотатарського народу та інших корінних народів, національних меншин. При цьому держава бере на себе обов'язок залучати зусилля міжнародної спільноти, у тому числі міжнародних моніторингових механізмів у рамках міжнародних організацій, гуманітарних місій іноземних держав, для захисту прав і свобод людини, задоволення законних інтересів українців, корінних народів та національних меншин на тимчасово окупованій території. Окремим зобов'язанням держави визначено забезпечення громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, адміністративними послугами шляхом створення відповідних центрів біля адміністративної межі з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим. Доступ до цих центрів здійснюватиметься за документами, що посвідчують особу згідно з законодавством України, а також запровадженням порядком онлайн-сервісів для забезпечення відповідними послугами [3].

Автор вважає, що нормативно-правові засади правовідносин, які є предметом регулювання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, регулюються Конституцією України [1], законами України, зокрема: «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [5], «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» [6], «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [7], «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [8], «Про військово-цивільні адміністрації» [9], «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [10] тощо, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Окремо доцільно відмітити, що нормативно-правові засади правовідносин, які є предметом регулювання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, регулюються положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» [11].

Саме положення ч. 2 ст. 5 цього Закону України визначають, що основними напрямками захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях є:

1) захист основоположних політичних і громадянських, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод людини;

2) вжиття заходів для звільнення всіх незаконно затриманих чи утримуваних Російською Федерацією або окупаційною адміністрацією Російської Федерації громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах перебували на момент їх затримання на території України;

3) сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав;

4) сприяння забезпеченню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб, зокрема шляхом реалізації заходів, визначених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій, на виконання відповідних рішень Кабінету Міністрів України;

5) надання правової та гуманітарної допомоги, у тому числі із залученням міжнародної допомоги, зокрема, надання медичних та соціальних послуг на контрольованих Україною територіях;

6) сприяння підтриманню культурних зв'язків;

7) забезпечення доступу до закладів освіти та засобів масової інформації України [11].

Визначаючи нормативно-правові засади правовідносин, які є предметом регулювання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, доцільно наголосити на положеннях ст. 9 проекту Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду», в якій указано, що держава вживає заходів щодо неповторення окупації власної території, зокрема шляхом:

1) здійснення ефективної оборонної політики, зміцнення Збройних Сил України, інших збройних формувань, утворених відповідно до закону;

2) здійснення ефективної гуманітарної політики, зокрема, у сфері відновлення та збереження національної пам'яті Українського народу;

3) здійснення ефективної освітньої політики, формування стратегії громадянської освіти на деокупованих територіях, державна підтримка вивчення української мови та історії України;

4) здійснення заходів національно-патріотичного виховання, зокрема, спрямованих на формування громадянської свідомості та готовності до захисту України;

5) здійснення ефективної інформаційної політики;

6) здійснення ефективної зовнішньоекономічної політики, спрямованої на диверсифікацію та уникнення залежностей;

7) здійснення ефективної енергетичної політики, спрямованої на забезпечення енергетичної незалежності;

8) посилення охорони державного кордону України, завершення його демаркації та побудови укріплень ділянок державного кордону України, що межують з державою-агресором;

9) здійснення заходів, спрямованих на набуття повноправного членства в Організації Північноатлантичного договору [12].

Висновки

Провівши дослідження нормативно-правових та організаційних засад деокупації Автономної Республіки Крим, потрібно зазначити таке.

По-перше, система нормативно-правових актів регулює лише дії держави-агресора, спрямовані на встановлення її окупаційними силами контролю над частиною території України.

По-друге, система нормативно-правових актів регулює лише частину перехідного періоду, впродовж якого здійснюються заходи з реінтеграції тимчасово окупованих територій та їхніх мешканців, протидії збройній агресії Росії проти України, відновлення територіальної цілісності України та забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях.

По-третє, система нормативно-правових актів регулює комплекс заходів, визначених і

спрямованих на подолання наслідків порушень законності, прав і свобод людини і громадянина, спричинених збройною агресією Росії проти України, включаючи їх відновлення та компенсацію завданої шкоди, забезпечення підзвітності, справедливості та примирення, а також щодо неповторення окупації.

По-четверте, діяльність окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Росії прямо суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків. Нормативно-правові акти держави-агресора, пов'язані з тимчасовою окупацією, нормативно-правові акти окупаційних сил та окупаційних адміністрацій Росії є нікчемними, не створюють жодних правових наслідків. Нікчемність цих актів не підлягає оскарженню і не може бути скасована.

Вважаємо, що нормативно-правові та організаційні засади деокупації Автономної Республіки Крим потрібно погодити з нормами міжнародного права, а саме положення щодо відповідальності за кримінальні правопорушення, вчинені у зв'язку з тимчасовою окупацією, привести відповідно до міжнародного права і переглянути нинішнє диференційоване ставлення до різних категорій злочинців. Також треба звузити й уточнити положення щодо люстрації, врахувавши, що за міжнародними стандартами люстрація обмежується найважливішими посадами у державі, не поширюється на виборні посади, має бути можливість її судового контролю тощо. Верховній Раді України доцільно чіткіше сформулювати положення конвалідації документів, виданих на тимчасово окупованих територіях, і переглянути обмежувальний підхід до визнання академічних документів про присудження наукових ступенів та присвоєння вчених звань, що видані на цих територіях.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на обґрунтування рекомендацій щодо розвитку нормативно-правового забезпечення механізмів деокупації Автономної Республіки Крим.

Перелік джерел посилання

1. Конституція України [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.] із змінами та доп. станом на 02.12.2019 р. № 11-р/2019. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text)

[BA/96-%D0%B2%D1%80#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text) (дата звернення: 26.03.2022).

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»: Указ Президента України № 117/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533> (дата звернення: 26.03.2022).

3. Стратегія перемоги. Як Україна деокуповуватиме Крим. URL: <http://www.ppu.gov.ua/strategiya-peremogy-yak-ukrayina-deokupovuvatyme-krum/> (дата звернення: 26.03.2022).

4. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 4. С. 128–131

5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

6. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12.08.2014 р. № 1632-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

7. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 02.09.2014 р. № 1669-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

8. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

9. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

10. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18.01.2018 р. № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text> (дата звернення: 26.03.2022).

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України:

Закон України від 21.04.2022 р. № 2217-IX.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#Text> (дата звернення: 20.05.2022).

URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GI05837A?an=3> (дата звернення: 20.05.2022).

12. Про засади державної політики перехідного періоду : проект Закону № 5844.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2022 р.

UDC 342.156

O. Batiuk

NORMATIVE, LEGAL AND ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF DEOCCUPATION OF THE AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA

The provisions of the normative legal acts defining the principles of deoccupation and reintegration of the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol are outlined. It is emphasized that a background for international recognition that Ukraine is consistent in its actions to restore territorial integrity that was violated as a result of neglect by the Russian Federation of its international obligations, is a number of legal acts that have been adopted in 2014 and that define the organizational, normative and legal principles of de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol.

Legal relations that are the subject of regulation of deoccupation and reintegration of the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol are regulated by the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, in particular "On Ensuring the Citizen's Rights and Freedoms and the Legal Regime on the Temporarily Occupied Territory of Ukraine", "On The Administration Of Justice And Criminal Proceedings In Connection With The Conduct Of The Anti-terrorist Operation", "On Temporary Measures for the Anti-Terrorist Operation Period", "On Ensuring Rights And Freedoms Of Internally Displaced Persons", "On Military-Civilian Administrations", "On The Peculiarities Of State Policy To Ensure The State Sovereignty Of Ukraine On The Temporarily Occupied Territories In The Donetsk And Luhansk Regions", etc., by international treaties, the consent of which was given by the Verkhovna Rada of Ukraine to be binding.

It was concluded that the activity of the occupying forces and occupation administrations of Russia directly contradicts the norms of international law, is illegal, and any act issued in connection with such activity is invalid and does not create any legal consequences. Normative and legal acts of the aggressor state that are related to temporary occupation, normative and legal acts of the occupying forces and occupation administrations of Russia are null and void and do not create any legal consequences. The nullity of these acts is not subject to appeal and cannot be annulled.

Keywords: *Autonomous Republic of Crimea, deoccupation, normative act, organizational principles, reintegration, strategy, territory.*

Батюк Олег Володимирович – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри державної безпеки Волинського національного університету імені Лесі Українки
<https://orcid.org/0000-0002-2291-4247>