

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС.
ФІНАНСОВЕ ПРАВО**

УДК 342.924(430:477)

Берlach Наталія Анатоліївна,
доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник ДНДІ МВС України,
м. Київ, Україна,
ORCID ID 0000-0003-0132-7737

**ПРО ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ З
ВІДНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ УКРАЇНИ
В ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ**

У статті досліджено особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України в Донецькій та Луганській областях та визначено напрями і необхідні практичні заходи щодо виконання положень вітчизняного та міжнародного законодавства. Визначено обов'язки держави в період врегулювання збройного конфлікту підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв'язки зі співвітчизниками, які проживають на тимчасово окупованій території України. Окреслено закони, які закріплюють заходи щодо гарантування прав і свобод людини, фінансових та матеріальних благ і забезпечення державного суверенітету України в Донецькій та Луганській областях.

Ключові слова: державна політика, державний суверенітет, Донецька, Луганська області, міжнародне, вітчизняне законодавство.

Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; суверенітет України поширюється на всю її територію, Україна є унітарною державою, територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [1]. Недоторканність кордонів кожної країни світу є непохитним і обов'язковим принципом державності, суверенітету, основою сталого, самостійного, незалежного, стабільного розвитку як політики, так і економіки, підтримки громадян. І нині Україна робить максимум можливого для відновлення державного суверенітету в Донецькій та Луганській областях.

Метою статті є дослідження особливостей державної політики з відновлення державного суверенітету України в Донецькій та Луганській областях та визначення напрямів і необхідних практичних заходів щодо виконання положень вітчизняного та міжнародного законодавства.

Дослідження державної політики з відновлення державного суверенітету України в Донецькій та Луганській областях є складним і багатоелементним процесом. Визначення напрямів і необхідних практичних заходів щодо виконання положень вітчизняного та міжнародного законодавства також має різновекторну характеристику. Особливості державної політики з відновлення державного суверенітету України в Донецькій та Луганській областях досліджували А. Аржаківський [19], Р. Менон, Е. Румер [18], Т. Грант [17], Ю. В. Ковбасюк, К. Ващенко, Ю. Сурмін [2], В. Сурогацький [25], С. Троян, А. Киридон, [16], О. Лазоренко [20], В. Конах [21], О. Курбан [24], О. Косоков, А. Сірик [23], В. Ткач [22]. Спостерігається зацікавлення цією тематикою спеціалістів, науковців з філософії, політології, соціології, економіки, права.

Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується постфактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість. Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, – вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація – це основний процес, що концептуалізує формування державної політики. Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей.

У процесі формування державної політики будь-яка, навіть найскладніша й абстрактна, проблема може бути зведена до певного переліку складових, що мають кількісне вираження. Відомо, що якість управлінської діяльності держави залежить від кількісного виміру показників діяльності її органів влади, насамперед, у частині вираження цілей. Кількісні критерії доцільно застосовувати ще й для зіставлення різних групових інтересів, співвіднесення фінансових витрат на ті чи інші цілі [2].

Процес прийняття державних рішень передбачає:

- постійну орієнтацію всіх структур і органів влади на предметно сформульовані та кількісно визначені цілі (підцілі);
- попередній розрахунок ресурсів, необхідних для їх розробки та реалізації;
- наявність спеціально підготовлених кадрів;
- систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи;
- установлення відповідних компетенцій і повноважень кадрових структур влади, залучених до формування та реалізації конкретних завдань із установленими показниками їх персональної відповідальності;
- підвищення рівня транспарентності, публічності процесу формування державної політики, використання політико-управлінського потенціалу громадянського дискурсу;
- наявність відповідних організаційних механізмів для зниження витрат часу узгоджувального процесу та забезпечення пріоритету раціонально вивірених цілей;

DOI (Article): <https://doi.org/10.36486/np.2019205>

© Berlach Nataliia, 2019

– якісне зниження орієнтації державних службовців на управлінські практики, що містять множинні девіації, відхилення від норм службової діяльності;

КІЛЬКІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ДОНЕЦЬКОЇ І ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ ЗА ДАНИМИ ДЕРЖСТАТУ УКРАЇНИ, ТИС. ОСІБ				
	01.01.2014	01.01.2015	01.01.2016	01.01.2017
Окуповані території в їх нинішніх межах	3894	3849	3828	3823
в Донецькій області	2379	2348	2334	2332
у т. ч. міське населення	2270	2241	2228	2226
сільське населення	109	107	106	106
в Луганській області	1515	1501	1494	1491
у т. ч. міське населення	1426	1413	1406	1404
сільське населення	89	88	88	87
Контрольована Україною територія	2689	2668	2643	2616
в Донецькій області	1965	1949	1931	1912
у т. ч. міське населення	1670	1657	1642	1627
сільське населення	295	292	289	285
в Луганській області	724	719	712	704
у т. ч. міське населення	519	515	510	505
сільське населення	205	204	202	199

– наявність відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності [2].

Згідно з наведеними вище даними Держстату [3], чисельність населення на територіях Донбасу, що нині є окупованими, упродовж 2014 р. скоротилася на 45 тис. осіб, 2015 р. – на 21 тис. осіб, 2016 р. – лише на 5 тис. осіб. Така динаміка пояснюється поетапним зменшенням потоку інформації, що надходить до Держстату. У період між переписами населення (а останній було проведено ще в 2001 р.) зміни в чисельності населення кожного населеного пункту обраховуються за даними державних органів, що здійснюють реєстрацію осіб за місцем проживання. Щомісяця розрахункова чисельність коригується шляхом додавання кількості народжених і тих, хто зареєструвався, та віднімання кількості померлих і тих, хто знявся з реєстрації [3]. З метою збільшення кількості населення, покращення якості життя громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях, було прийнято низку законодавчих актів. Одним із таких ключових актів законодавства є прийнятий 18 січня 2018 року Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях”, спрямований на правове врегулювання забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями. Однак, на нашу думку, наразі більш актуальною є політика насамперед відновлення суверенітету, а не його забезпечення [4].

Крім того, згаданий вище Закон відомий також, як “Закон про реінтеграцію Донбасу”, не містить основного: конкретних шляхів реінтеграції територій Донецької та Луганської областей до складу України. Позитивним у цьому Законі є те, що, приймаючи його, до уваги брали численні міжнародні договори та звернення Верховної Ради України до міжнародних організацій стосовно втрати

Україною суверенних територій. Також цей Закон встановив перелік заходів для забезпечення національної безпеки та оборони, стратегічного керівництва Збройними Силами України та комплексного розвитку безпекової, економічної, інформаційно-телекомунікаційної, соціальної та гуманітарної інфраструктури на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих територій в Донецькій та Луганській областях.

Зокрема, у статті 4 Закону України “Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету в Донецькій і Луганській областях” вказується одна з головних цілей державної політики у цій сфері. Це звільнення тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та відновлення на цих територіях конституційного ладу, що прямо вказує нам на прямий намір держави щодо їх повернення [4]. У статті 5 цього Закону наведений перелік правових, економічних, дипломатичних та інших механізмів, які слугують інструментами держави щодо впровадження політики повернення окупованих територій. У статті 6 вказані напрями дій держави стосовно захисту прав і свобод населення окупованої території, які допомагають відновленню єдності України. Також позитивним у Законі є те, що ним додатково підтверджено непорушне право особи на власність під час воєнних дій. Так, згідно зі ст. 2 цього нормативно-правового акта, за фізичними та юридичними особами, а також за суб'єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, якщо таке майно набуто відповідно до законів України.

Разом з тим, до недоліків зазначеного Закону України варто віднести його сумнівну практичність та відсутність конкретизації більшості заходів, спрямованих на захист цивільного населення та суверенітету України. Наприклад, у ст. 7 відзначається, що для забезпечення національної безпеки, зокрема державної, економічної, інформаційної, гуманітарної та екологічної, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях органи сектору безпеки і оборони, інші державні органи України, їх посадові особи здійснюють заходи для відновлення територіальної цілісності України, а також забезпечують комплексний розвиток безпекової, економічної, інформаційно-телекомунікаційної, соціальної та гуманітарної інфраструктури на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих територій в Донецькій та Луганській областях, реалізують, відповідно до документів стратегічного оборонного планування, заходи зі зміцнення оборонних і безпекових спроможностей України.

На нашу думку, варто було б встановити перелік заходів, які мають втілювати державні органи у своїй політиці стосовно цього питання. Такими можуть бути:

- 1) підтримка оборотності на окупованих територіях єдиної національної валюти України – гривні;
- 2) унеможливлення корупції серед військових;
- 3) забезпечення контролю за залученими фінансовими ресурсами в оборонну політику.

Наступною проблемою, яку слід вирішити для швидшого повернення непідконтрольних територій, є фактично запроваджений напіввоєнний стан, що

передбачає можливість суттєвого обмеження конституційних прав людини. При чому це відбувається без формального проголошення воєнного стану у порядку, передбаченому Конституцією України. А воєнний чи надзвичайний стан є, як відомо, виключними загальними підставами обмеження прав людини в Україні. Крім того, Конституція забороняє використовувати Збройні Сили для обмеження прав і свобод громадян. Закон містить окрім цього певну колізію з іншими актами. Зокрема, ще у 2014 р. на виконання Мінських угод було прийнято Закон від 16.09.2014 № 1680-VII “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” [5], за яким ці території не визнаються окупованими РФ. Щоправда, “особливий порядок” реально настане лише після припинення вогню й проведення місцевих виборів за українськими законами, як це було встановлено у Законі від 06.10.2017 № 2167-VIII “Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей” [6].

Отже, наведена колізія спричиняє невизначений правовий статус непідконтрольних територій у процесі деескалації конфлікту та проведення місцевих виборів. Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, згаданий вище, містить такі позитивні норми [5]:

- Кабмін зобов’язується здійснювати соціально-економічний розвиток Донбасу на підставі угод з органами місцевого самоврядування; запроваджується спеціальний економічний режим для відновлення промисловості регіону, залучення кредитів та інвестицій для його розвитку;
- у держбюджеті має бути захищена стаття видатків на соціально-економічну підтримку регіону.

Щодо недоліків:

- неконституційною є норма про право територіальних громад Донбасу укладати міжнародні угоди “про транскордонне співробітництво”, адже в Україні жодна область чи район не наділені міжнародною правосуб’єктністю, як і у будь-якій іншій унітарній державі;
- створення “народної міліції”, власних судів та прокуратури фактично означатиме відсутність реального суверенітету України над Донбасом. При цьому відновлення інфраструктури регіону відбуватиметься коштом усієї України.

Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”, передусім, має на меті відновлення територіальної цілісності України [2]. До основних позитивних сторін можна віднести також визначення принципів захисту прав людини, які постраждали під час ведення бойових дій, визначення заходів безпеки, які застосовуватимуться під час оборони, а також забезпечення незалежності, єдності та територіальної цілісності України, що передбачено у ст. 4. Безумовно, положення ст. 6 є найважливішими, оскільки вони стосуються безпосередньо захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях. Ще одним плюсом цього Закону є те, що Україна не відходить від курсу політико-дипломатичного врегулювання конфлікту. У статті 7

передбачено, що будуть здійснюватися заходи й щодо економічного комплексного розвитку інфраструктури у цих областях.

Недоліком цього Закону є наявність суперечності між ст.ст. 8, 9, 11 Закону та Конституції України, а саме п. 19 ч. 1 ст. 106, оскільки Верховна Рада в неконституційний спосіб дає згоду Президенту на використання Збройних Сил України. А також встановлені обмеження в'їзду та виїзду з тимчасово окупованих областей (ст. 12 Закону), що порушує Конвенцію про захист прав людини і основних свобод, а саме 4 Протоколу [7] до неї та ст. 33 Конституції України.

Щодо фінансового забезпечення на територіях ЛНР та ДНР, є Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, де у ч. 2 ст. 5 передбачено, що Україна зобов'язується підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв'язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території [8]. У Законі України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” [9] встановлюється мораторій на виконання договірних зобов'язань та на нарахування пені та штрафів на основну суму заборгованості за кредитними та іншими договірними зобов'язаннями. Законом України “Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України” [10] врегульовано економічну діяльність на цих територіях, тому було б доречно прийняти подібні закони й на територіях ЛНД та ДНР. Деякі механізми реінтеграції окупованих територій закріплені у Законі України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей” [5], прийнятому 16 вересня 2014 року, яким фактично визначається правовий статус окремих районів Донецької і Луганської областей (ОРДЛО). Цей нормативно-правовий акт насправді є законом про державну політику щодо окупованих територій, що регулює відносини з окупованими територіями та заходи безпеки в регіонах, прилеглих до окупованих територій. Суперечливими є такі його положення: “Україна не несе відповідальність за незаконні дії Російської Федерації чи її окупаційної адміністрації на тимчасово окупованих територіях в Донецькій, Луганській областях або за прийняті ними незаконні рішення” (ч. 6 ст. 6), а “Російська Федерація зобов'язана забезпечити захист прав цивільного населення і створити необхідні умови для його життєдіяльності” (ч. 2 ст. 7). Таким чином, законодавець перекладає відповідальність щодо гарантування прав і свобод власних громадян на іноземну державу, що, звісно ж, є недопустимим.

Незважаючи на те, що однією з основних цілей Закону є “захист прав і свобод цивільного населення, яке постраждало внаслідок російської агресії”, ці питання у ньому також врегульовані досить загально. По суті, в нормативно-правовому акті окреслені лише основні напрями захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Крім того, у документі відсутня соціальна частина, яка змогла б полегшити життя людей, що перебувають на окупованій території, відсутня чіткість у нормативно-правовому забезпеченні захисту їх прав і свобод, не врегульований порядок фінансування/здійснення соціальних виплат.

Спроба законодавчого регулювання втілилася у Законі України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [8], та більшість норм цього Закону була продубльована і в згаданих вище законах. Проте, як показує практика, наразі відсутній реальний механізм захисту прав людей на окупованих територіях. Деякі гарантії для військовослужбовців закріплені, наприклад, у Законі України “Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей” [11], відповідно до якого на час перебування людини в зоні бойових дій або на час мобілізації скасовується плата відсотків по позикам, проценти за користування кредитом, які були взяті ними як фізичними особами, не нараховуються пільги, пені та штрафні санкції за невиконання зобов’язань перед підприємствами, установами і організаціями усіх форм власності, у тому числі банками, та фізичними особами. Як бачимо, аналізований Закон не є конкретизованим та потребуватиме прийняття ще багатьох підзаконних актів.

Враховуючи зазначене, значна частина положень законодавства має здебільшого декларативний характер. У зв’язку з чим є нагальна необхідність в ухваленні низки законодавчих актів, які б детально регулювали поетапний процес реінтеграції Донбасу, а також формували нову більш ефективну стратегію врегулювання збройного конфлікту, що сприяло б головній меті – відновленню суверенітету та територіальної цілісності України.

Наразі, внаслідок ситуації, що склалася, перед органами публічної та державної влади постає завдання щодо підтримки економічного, соціального, культурного стану непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей. Метою діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування має стати насамперед створення та реалізація програм підтримки населення, підприємств, малого та середнього бізнесу. Одним із нормативно-правових актів, які потребують аналізу, є Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071 “Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України” [12].

Програма спрямована на відновлення соціально-економічного становища населення, про що вказує Розділ “Очікувані результати виконання Програми, ефективність Програми”. У цьому Розділі вказано, зокрема, що результатом має стати підвищення показників індексу валового внутрішнього регіонального продукту, експорту та імпорту товарів та послуг. Але потрібно вказати на недоліки Програми у частині підтримки мікро-, малого та середнього бізнесу.

Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства” від 7 листопада 2014 р. № 595 встановила фінансове забезпечення бюджетних установ та підтримку підприємств та фізичних осіб. Це було зумовлено переміщенням зазначених установ із непідконтрольних територій. Для надання фінансування Кабінет Міністрів України встановив Тимчасовий порядок фінансування для підтримки подальшого нормального розвитку підприємств та бюджетних установ [13]. Це є позитивним аспектом, тому що, незважаючи на

встановлення спеціального режиму в складі Донецької та Луганської областей, держава спрямовує свої зусилля не тільки на вирішення конфлікту, а й на підтримку економічної ситуації, що дає змогу підприємствам, установам та фізичним особам продовжувати свою діяльність та не нести можливих від конфлікту наслідків у вигляді закриття підприємств, суттєвого зниження їх прибутку та ліквідації.

Законодавчими актами, які також регулюють та сприяють відновленню суверенітету та фінансового становища Донецької та Луганської областей, є Закон України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” [9], Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [8] та інші, також важливим є Закон України “Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг” [14]. Таким чином, помітною є:

- наявність досить великої кількості законодавчих актів, які регулюють ситуацію, що склалася на території Донецької та Луганської областей (втім, вони певною мірою суперечать одне одному, що ускладнює їх застосування);

- визначення компетенції органів державної влади України щодо сприяння не лише звільненню окупованих територій, а й забезпеченню прав і свобод фізичних і юридичних осіб, що на них проживають;

- чітке визначення органу, відповідального за забезпечення соціально-економічних прав людини на окупованих територіях;

- регулювання соціально-економічних та фінансових прав населення забезпечує Закон України “Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції” (наприклад, звільнення від сплати за користування земельними ділянками державної та комунальної власності);

- визначення обов’язків держави в період врегулювання збройного конфлікту: Україна зобов’язується підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв’язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території.

Вказані законодавчі акти мають і низку недоліків:

- закони досить загально закріплюють заходи щодо забезпечення прав і свобод людини (щодо забезпечення фінансових та матеріальних благ наявні лише декілька загальних норм, зокрема основними напрямками захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях є: сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав; відсутність закріпленого механізму імплементації норм).

Отже, на законодавчому рівні в Україні досить розгалужено регулюється ситуація, яка склалася на території України, що, безперечно, є позитивним моментом. Але варто було б додати дієвий механізм імплементації відповідних норм, а також більш розгалужено закріпити на законодавчому рівні норми щодо забезпечення прав та свобод людини. Тому:

1. Наша держава має рухатися прямим дипломатичним, переговорним шляхом повернення непідконтрольних територій до складу України;

2. Зростання економічного потенціалу держави, на противагу повному занепаду у 2014–2019 рр., дозволить профінансувати додатково з Державного бюджету

2020 року Донецьку та Луганську області. Максимум підтримки, а також збільшення заробітної плати в Україні загалом – це стане показником стабільності і на непідконтрольних територіях.

3. Інформаційна сфера є надзвичайно дієвим засобом впливу на суспільну думку (Інтернет, ТБ, радіо, друковані ЗМІ). Нами пропонується вирішення цієї проблеми через спеціальне заохочення каналів до впровадження передач мирного, позитивного, життєстверджуючого змісту, які б показували реальні результати українських підприємств, підприємців, працівників. Поширення міжнародної ворожнечі у суспільстві слід вилучити з засобів масової інформації. Необхідно не допускати розбрату, поділу громадян за мовними особливостями, релігійними поглядами, регіональними відмінностями. Міністерство інформаційної політики України має стимулювати діяльність каналів, які б дотримувалися зазначених вимог.

4. Створення комфортних умов проживання громадянам окупованих Донецької і Луганської областей, а також усім громадянам України.

Вважаємо за необхідне, насамперед, визначити стратегію розвитку майбутніх подій. Це можливо лише за умови волевиявлення громадян ДНР і ЛНР під час референдуму та переходу ДНР і ЛНР під юрисдикцію України в результаті дипломатичних переговорів з однозначним виконання Мінських домовленостей та міжнародного права [15].



Тому надзвичайно важливими є кроки для розвитку й відновлення

державного суверенітету України в Донецькій та Луганській областях мирним дипломатичним шляхом.

Рис. 1. Можливі шляхи розвитку подій.

Українській владі та суспільству слід спершу визначитись, чи варто взагалі повертати Донбас, а одностайного погляду на це питання досі немає. Потрібна, передусім, політична воля, щоб завершити війну і повернути Донецьку та Луганську області до складу України. І перше, що має зробити українська влада, – максимально поширити на вже звільнених територіях сходу дію українських каналів та радіостанцій. Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасових окупованих територіях у Донецькій та Луганських областях” від 18.01.2018 № 2268-VIII [4] має низку позитивних моментів:

- підгрунття положень – норми Конституції та міжнародні акти;
- особливий порядок забезпечення прав і свобод цивільного населення;
- за державою Україна, територіальними громадами сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими суб’єктами публічного права зберігається право власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходяться на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 2);
- питання про залучення ресурсів держави на оборонний та безпековий потенціал України;
- мета – відновлення державного суверенітету України та збереження прав і свобод цивільного населення.

Водночас недоліками є:

недостатній механізм реалізації вказаних положень, особливо щодо збереження прав і свобод (навіть якщо врахувати Закон № 1207-VII за редакцією від 04.11.2018, де враховані лише деякі аспекти як загальне);

недостатнє уточнення фінансового підгрунття (залучення коштів держави/міжнародна допомога);

занадто загальне викладення “шляхів” для подолання конфлікту, оскільки все ґрунтується лише на словах про права і свободи, механізм захисту яких потребує вдосконалення;

наразі немає вагомого результату з погляду практичної реалізації цих положень.

Проте виправити недоліки можливо за допомогою:

- 1) конкретного визначення джерел фінансування та механізму контролю за залученими коштами;
- 2) визначення шляхів забезпечення стабільності економіки на непідконтрольних територіях;
- 3) розроблення механізму захисту прав і свобод цивільного населення.

Беручи до уваги Закон України “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” за редакцією від 04.11.2018 №1207-VII, можемо зазначити такі його позитивні сторони [8], як:

- конституційне та міжнародно-правове підґрунтя (щодо прав і свобод);
- визначення особливостей діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій на непідконтрольних територіях;
- зобов’язання України підтримувати і забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші зв’язки з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території;
- встановлення заходів правового реагування на вказаній території;
- гарантування права власності та правовий режим майна в межах збройного конфлікту.

Особливими проблемами, які потребують вирішення, є особливості приватизації жилих приміщень, що знаходяться на тимчасово окупованій території, військовослужбовцями військових формувань та правоохоронних органів України (можливість наявності свавілля за відсутності нормального врегулювання питання власності на окупованій території).

Такі недоліки можливо виправити шляхом:

- 1) відновлення порушених прав громадян України спеціальними уповноваженими органами на національному рівні;
- 2) уточнення щодо економічних / фінансових / соціальних зв’язків підтримки населення, оскільки в Законі відсутнє будь-яке питання фінансового підґрунтя;
- 4) деталізації питання про унеможливлення корупції серед військовослужбовців;
- 5) контролю за залученими коштами на забезпечення охорони прав і свобод людини та оборонної політики.

Українська держава визнає Донбас невід’ємною частиною України. Одним із ключових завдань державної політики є реінтеграція непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей і громадян України, які на них проживають. Переконання громадян України на окремих територіях Донецької та Луганської областей формуються в умовах закритого інформаційного простору, внаслідок чого у жителів непідконтрольних регіонів складається негативний образ щодо України.

Інформаційна реінтеграція непідконтрольних територій – це один із пріоритетних кроків у забезпеченні конституційних прав громадян України, які проживають у цій місцевості, а крім того, це одна з умов відновлення територіальної цілісності та суверенітету України. Особливої уваги заслуговують:

1. Нейтралізація інформаційного впливу, що несе загрозу національній безпеці України, та протидія йому.
2. Зміцнення почуття спільності між громадянами України, які проживають на підконтрольних і тимчасово непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей, а також громадянами України, які проживають в інших регіонах України.
3. Створення у свідомості громадян України, які проживають на території Донецької та Луганської областей, позитивного іміджу України.

4. Підвищення рівня української громадянської ідентичності та свідомості серед громадян України, які проживають у Донецькій та Луганській областях.

Для сприяння формуванню таких переконань у жителів підконтрольних і непідконтрольних територій областей необхідні, передусім, сталий розвиток Донецької та Луганської областей за сприяння держави, а також упевнений курс на євроінтеграцію.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/constitution> (дата звернення: 15.03.2019).

2. Державна політика: підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.: НАДУ, 2014. 448 с.

3. URL: <http://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-ukr/demographiya-ordlo.html> (дата звернення: 15.03.2019).

4. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 15.03.2019).

5. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16.09.2014 № 5081. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (дата звернення: 15.03.2019).

6. Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 06.10.2017 № 2167-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-19> (дата звернення: 15.03.2019).

7. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 15.03.2019).

8. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” Закон України від 04.11.2018 № 2581-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 15.03.2019).

9. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 07.02.2019 № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (дата звернення: 15.03.2019).

10. Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України: Закон України 12.08.2014 № 1636-18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-vii> (дата звернення: 15.03.2019).

11. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 01.01.2019 № 2629-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (дата звернення: 15.03.2019).

12. Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України: постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2019).

13. Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства: постанова Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2019).

14. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Закон України від 08.09.2018. № 713. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення: 15.03.2019).

15. Рамочне рішення Трьохсторонньої контактної групи про розведення сил і засобів від 20.09.2016. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/266271?download=true> (дата звернення: 15.03.2019).

16. *Троян С., Киридон А.* Грузія 2008 – Україна 2014: запаралелення російських стратегій. Зовнішні справи. 2014. № 8. С. 33–37.

© Berlach Nataliia, 2019

17. *Thomas D. Grant*, (англ.) *Aggression against Ukraine. Territory, Responsibility, and International Law*. Palgrave Macmillan, 2015.
18. *Rajan Menon, Eugene B. Rumer*, (англ.) *Conflict in Ukraine. The Unwinding of the Post-Cold War Order*. The MIT Press, 2015.
19. *Antoine Arjakovsky*, (фр.) *Russie-Ukraine, de la guerre a la paix?* Paris: Parole et Silence, 2014.
20. *Лазоренко О.А.* Інформаційний складник гібридної війни Російської Федерації проти України: тенденції розвитку. Стратегічні пріоритети. Національний інститут стратегічних досліджень, 2015. Т. 36.
21. *Конах В.К.* Сучасні тенденції в захисті національних медіапросторів від російської пропаганди. Стратегічні пріоритети. Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. Т. 38.
22. *Ткач В.Ф.* Спецпропаганда як інформаційний складник гібридної війни Росії проти України. Стратегічні пріоритети. Національний інститут стратегічних досліджень, 2016. Т. 38.
23. *Косогов О.М., Сірик А.О.* Завдання захисту національного інформаційного простору за досвідом ведення гібридної війни РФ на Сході України. Системи озброєння і військова техніка. 2017. С. 38–41.
24. *Курбан О.* Медіавіруси та їх використання як інформаційної зброї. Наукові записки (Українська академія друкарства). 2016. № 1. С. 267–271.
25. *Стругацький В.* Маніпулятивні практики на тлі гібридної війни. Філософський аналіз. Київ: ФОП Халіков Р.Х., 2018. 166 с.

REFERENCES

1. Constitution of Ukraine. Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 1996. No 30. Art. 141 (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
2. Derzhavna polityka: pidruchnyk. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrayiny. “Public policy”: a textbook. Nat. Acad. state. ref. under the President of Ukraine; ed. qty.: Yu.V. Kovbasyuk (chairman), K.O.Vashchenko (deputy chairman), Yu. P. Surmin (deputy chairman) and others. Textbook. Kyiv: National Academy of State Administration. 2014. 448 p. [in Ukrainian].
3. Demohrafiia ORDLO. “Demography of Temporarily occupied and uncontrolled territories of Ukraine” <http://www.dsnews.ua/static/longread/donbas-ukr/demographiya-ordlo.html> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
4. Pro osoblyvosti derzhavnoyi polityky iz zabezpechennia derzhavnogo suverenitetu Ukrainy na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh u Donetskyi ta Luhanskyi oblastiakh. “On features of the state policy of ensuring of the sovereignty of Ukraine on temporary occupied territories of Donetsk and Lugansk regions”: Law of Ukraine of 18.09.2018 No 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
5. Pro osoblyvyi poriadok mistsevoho samovriaduvannia v okremykh rayonakh Donetskoï ta Luhanskoï oblasti. “On the special order of the local government in particular districts of Donetsk and Lugansk regions”: Law of Ukraine of 16.09.2014. No. 5081. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
6. Pro stvorennia neobkhidnykh umov dlia myrnoho vrehuliuvannia sytuatsii v okremykh rayonakh Donetskoï ta Luhanskoï oblasti. “On the establishment of necessary conditions for a peaceful resolution of the situation in particular districts of Donetsk and Lugansk regions”: Law of Ukraine of 06.10.2017 No. 2167-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-19> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
7. Konventsiiia pro zakhyst prav liudyny i osnovopolozhnykh svobod. “European Convention on Human Rights of 4.11.1950”. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680063765> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy “Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovy rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy”. “On securing the rights and freedoms of the people and the legal regime on the temporary occupied territory of Ukraine”: Law of Ukraine of 15.04.2014. No. № 2581-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].
9. Pro tymchasovi zakhody na period provedennia antyterrorystychnoi operatsii. “On temporary measures for the period of the anti-terrorist operation”: Law of Ukraine of 02.09.2014 No. 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

10. Pro stvorennia vilnoi ekonomichnoi zony “Krym” ta pro osoblyvosti zdiisnennia ekonomichnoi diialnosti na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy. “On the creation of the free economic zone “Crimea” and on the features of the economic activity on the temporary occupied territory of Ukraine”: Law of Ukraine of 12.08.2014 No. 1636-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-vii> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

11. Pro sotsialnyi i pravovyi zakhyst viiskovosluzhbovtziv ta chleniv yikh simei. “On the social and legal protection of military servicemen and their families”: Law of Ukraine of 20.12.1991 No. 2011-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

12. Pro zatverdzhennia Derzhavnoi tsilovoi prohramy vidnovlennia ta rozbudovy myru v skhidnykh rehionakh Ukrainy. “On approval of the State target programme for restoration and extention of peace in the eastern regions of Ukraine”: Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 13.12.2017 No. 1071. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

13. Some issues of financing of budgetary institutions, making social payments to the population and providing financial support to individual enterprises and organizations of Donetsk and Lugansk regions, as well as other payments from accounts opened in Treasury bodies: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 7.11.2014 No. 595. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

14. Pro nadannia shchomisiachnoi adresnoi dopomohy vnutrishno peremishchenym osobam dlia pokryttia vytrat na prozhyvannia, v tomu chysli na oplatu zhytlovo-komunalnykh posluh. “On providing of monthly targeted assistance to internally displaced persons to cover living expenses, including the payment of utility costs”: Law of Ukraine of 08.09.2018 No. 713. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

15. Ramochne rishennia Trystoronnoi kontaktnoi hrupy pro rozvedennia syl i zasobiv vid 20.09.2016. “Framework decision of the Tripartite Contact Group on the separation of forces and means on 20.09.2016”. URL: <https://www.osce.org/ru/cio/266271?download=true> (date of application: 15.03.2019) [in Ukrainian].

16. *Troian S., Kiridon A.* (2014) Hruziiia 2008 – Ukraina 2014: zaparalelennia rosiyskykh stratehem. “Georgia 2008 – Ukraine 2014: parallelization of Russian strategies”. *Foreign Affairs*. Vol. 8. P. 33–37 [in Ukrainian].

17. *Thomas D. Grant* (2015) *Aggression against Ukraine. Territory, Responsibility, and International Law*. Palgrave Macmillan. 283 p. [in English].

18. *Ryan Menon, Eugene B. Rumer* (2015) *Conflict in Ukraine. The Unwinding of the Post-Cold War Order*. The MIT Press. 248 p. [in English].

19. *Antoine Arjakovsky* (2014) *Russie-Ukraine, de la guerre a la paix? “Russia-Ukraine, from war to peace?”*. Paris: Parole et Silence. 352 p. [in French].

20. *Lazorenko O.A.* (2015) Informaciyni skladnyk hibrydnoi viiny Rosiiskoi Federacii proty Ukrainy: tendencii rozvytku. “Information component of the hybrid war of the Russian Federation against Ukraine: development tendencies”. *Strategic priorities*. National Institute for Strategic Studies. Vol. 36, P. 124–133 [in Ukrainian].

21. *Konakh V.K.* (2016) Suchasni tendencii v zakhysti natsionalnykh mediaprostoriv vid rosiiskoi propahandy. “Modern trends in the protection of national media spaces from Russian propaganda”. *Strategic priorities*. National Institute for Strategic Studies. Vol. 38. P. 88–98 [in Ukrainian].

22. *Tkach V.F.* (2016) Spetspropahanda yak informaciyni skladnyk hibrydnoi viiny Rosiyi proty Ukrainy. “Special propaganda as an information component of Russia’s hybrid war against Ukraine”. *Strategic Priorities*. National Institute for Strategic Studies. Vol. 38. P. 99–109 [in Ukrainian].

23. *Kosohov O.M., Sirik A.A.* (2017) Zavdannia zakhystu natsionalnoho informatsiinoho prostoru za dosvidom vedennia hibrydnoi viiny RF na Shodi Ukrainy. “Tasks of protection of the national information space based on the experience of hybrid war of the Russian Federation in the East of Ukraine”. *Armament systems and military equipment*. Vol. 49. P. 38–41 [in Ukrainian].

24. *Kurban O.* (2016) Mediavirusy ta yix vykorystannia yak informatsiinoi zbroi. “Mediaviruses and their application as information weapons”. *Scientific Notes Ukrainian Academy of Printing*. Vol. 1 P. 267–271 [in Ukrainian].

25. *Struhatskyi V.* (2018) Manipuliatyvni praktyky na tli hibrydnoi viiny. Filosofskiy analiz. “Manipulative practices on the background of hybrid war. Philosophical analysis”. Kyiv: FOP A.D. Khalikov. P. Kh. 166 p. [in Ukrainian].

Berlach Nataliia,
Doctor of Juridical, Professor,
Leading Researcher, State Research Institute MIA Ukraine,
Kyiv, Ukraine,
ORCID ID 0000-0003-0132-7737

PECULARITIES OF STATE POLICY ON RESTORATION OF STATE SOVEREIGNTY OF UKRAINE IN DONETSK AND LUHANSK REGIONS

The article considers the legal basis and main directions of the state policy on restoration of state sovereignty of Ukraine in Donetsk and Luhansk regions. The obligations of the Ukrainian state during the regulation of the armed conflict are defined with respect to supporting and ensuring of financial, political, social, informational, cultural and other ties with compatriots who live in the temporarily occupied territories of Ukraine. Relevant legislation is analysed, while the author also suggests directions for its improvement as well. Among the legal acts that define measures to guarantee human rights and freedoms, financial and material benefits and ensure the state sovereignty of Ukraine in Donetsk and Luhansk regions, we analyse the following ones: “On ensuring of rights and freedoms of citizens and the legal regime in the occupied territory of Ukraine”, “On the special order of local self-government in some areas of Donetsk and Lugansk oblasts”, and others. Attention is drawn to a large number of specific legal acts in the analyzed area. Nevertheless, they include a range of contradictory provisions and gaps which complicate the proper application thereof. Therefore, the necessity of unification of the legal basis is pointed out as an important step in this domain. It is proposed to change the vector of activity of the state authorities of Ukraine from the mere liberation of the occupied territories to better ensuring of rights and freedoms of individuals and legal entities residing in non-controlled territories. These two objectives are considered as interconnected and achieving of the one would promote the achieving of the other. The necessity of a clear definition of the authority responsible for ensuring of socio-economic human rights in these territories is also emphasised in the article. Attention was paid, among other aspects, to maintaining of the turnover of the sole national currency of Ukraine – hryvnia – in the occupied territories, preventing corruption among the military in the region, ensuring of the control over the financial resources involved in defence policy. The research suggests and reasons strengthening of efforts to reintegrate and reunify the non-controlled territories of Donetsk and Luhansk regions to Ukraine by means of infrastructural, socio-economic, political and cultural inclusion with the rest of Ukrainians.

Keywords: administrative and legal regulation, national unity, state sovereignty, Donetsk, Luhansk regions, territorial integrity of Ukraine.

Отримано 05.06.2019