

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Кушнір Я. О.,

*старший викладач кафедри адміністративної діяльності
Національної академії Державної прикордонної служби України
імені Богдана Хмельницького
ORCID ID: 0000-0002-8519-5331*

Унормування правового статусу тимчасово окупованих територій України є одним із пріоритетних напрямів діяльності національного законодавця. У цій площині теоретичний та практичний інтерес становить досвід зарубіжних держав, які стикнулися з проблемою окупації частини власної території та змушені розбудовувати модель нормативно-правового регулювання взаємин контрольованої та тимчасово окупованої частин країни.

У статті автор у порівняльно-правовому аспекті розглядає досвід Республіки Кіпр і Грузії. Щодо Республіки Кіпр констатується відсутність правового визначення статусу тимчасово окупованих територій в межах національного законодавства, надається характеристика статусу лінії розмежування із зазначеними територіями, встановлюється порядок перетину такої лінії. Вивчення досвіду Грузії дало підстави визначити причини появи тимчасово окупованих територій та їх наслідки для державності.

Висвітлюється нормативна основа врегулювання цієї проблематики, обґрунтовується неможливість порядку в'їзду / виїзду на/з тимчасово окупованої території, аналізується відповідальність за порушення порядку перетину лінії розмежування. Такий розгляд дає змогу виявити спільні та відмінні риси визначення тимчасово окупованих територій обох держав і врегулювати їхній статусу. Проведений аналіз дозволив зазначити, що український підхід до унормування правового статусу тимчасово окупованих територій є моделлю, яка відповідає реаліям сьогодення і дозволяє на належному рівні врахувати міжнародні стандарти.

Ключові слова: правовий статус, тимчасово окупована територія, порівняльно-правова характеристика, зарубіжний досвід визначення статусу тимчасово окупованих територій, Республіка Кіпр, Грузія.

Постановка проблеми. Протидія тимчасовій окупації є організаційно-правовим, політично-правовим, претензійним і загально-соціальним комплексом заходів, які здійснюються уповноваженими на те суб'єктами, функціональним змістом яких є унормування становища тимчасово окупованих територій (далі – ТОТ), недопущення поширення та визнання цих територій, кінцевим результатом яких є відновлення ефективного контролю над ТОТ з подальшим притягненням винних осіб до юридичної відповідальності.

Враховуючи фактичні підстави для утворення ТОТ України як наслідки збройної агресії Російської Федерації (далі – РФ, Росія), а також дестабілізаційну діяльність незаконних збройних формувань, вбачаємо за доцільне виокремлення самостійного напрямку протидії ТОТ, а саме встановлення та забезпечення контролю за межами, які окреслюють ТОТ, у тому числі відділяють їх від контрольованої державою території (лінії розмежування). Вбачається, що невизнання ТОТ де-юре – це зрозумілий крок до відновлення територіальної цілісності держави, тоді як відсутність нормативного унормування статусу ТОТ (невизнання його де-факто) свідчить про відірваність від реальності, неможливість забезпечити права і свободи громадян.

З метою унормування правового статусу ТОТ в Україні було прийнято низку нормативно-правових актів різної юридичної сили та галузевої приналежності, щодо деяких із яких експерти наголошували на тотожності їхніх окремих положень і приписів відповідним зарубіжним документам. Наприклад, перша редакція Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України» майже повністю збігається із Законом Грузії «Про окуповані території».

Питання полягає у тому, чи не було допущено типових помилок при унормуванні відповідних суспільних відносин, щодо чого можна зробити висновок шляхом проведення порівняльно-правового дослідження. Вбачається, що темпоральний критерій наявності ТОТ у досліджуваних нами державах

дозволяє зробити строкові висновки щодо ефективності вибору конкретної моделі врегулювання та екстраполювати їх на вітчизняну проблематику.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика, яка розкривається у цій статті, не знайшла свого відображення в сучасній правовій доктрині. Так, окремі загальні поняття окупації як міжнародно-правового явища знайшли своє відображення у наукових доробках І.М. Арцибасова, Я. Броунлі, К. Буна, Ф. Боше-Солньє, Ф. Бурріна, Е. Давіда, М. Догеля, Й. Дінстейна, Ф. Кальховена, Ф.І. Кожевнікова, Є.О. Коровіна, І.І. Лукашука, С. Ратнера, В.М. Репецького, Я. Роненена, К. Свинарського, О.М. Толочка, В.М. Шуршалова, Т. Ферреро, Р.З. Хайрова, І.М. Макарова.

Дослідження питання протидії окупації за практикою окремих країн здійснювалися Дж. Кер-Лінсдеєм (щодо Кіпру), Р. Струм (кейс Баварії), Б. Медденс (Фламандський регіон), Н. Макеван (Шотландський референдум), А. Лекурс (референдуми у Квебеці), Г. Ховгар і М. Акрен (Гренладія та Фароські острови). Серед українських науковців більш поширеною є практика дослідження пострадянських кейсів. Так, Н.В. Нечуєва-Юрійчук, К.М. Вітман, О.В. Алексейченко у своїх роботах досліджували Придністров'я, окремі комплексні дослідження висвітлені в монографічних роботах, наприклад, Ю.А. Чугаєнко.

Зазначена проблематика ставала предметом дисертаційних досліджень, наприклад, робота І.І. Зельмановича. Щодо питання визначення правового режиму на ТОТ України дослідження проводив О.О. Іляшко; питання реінтеграції в рамках наукових досліджень висвітлював О.В. Устименко. Загалом порівняльно-правовий аспект всебічного унормування ТОТ в контексті протидії окупації висвітлювався або в контексті політичних наук, лише опосередковано розкриваючи окремі положення нормативних-правових актів без прив'язки до української специфіки, або в юриспруденції, але без урахування позитивного досвіду держав з подібною проблематикою.

Метою статті – проаналізувати зарубіжну практику (на прикладі Республіки Кіпр і Грузії) з унормування та визначення статусу ТОТ із подальшим зверненням до характеристики національних нормативно-правових джерел для визначення ефективних підходів щодо врегулювання цієї сукупності суспільних відносин.

Для досягнення поставленої мети були сформульовані такі **завдання**:

1. Визначити нормативно-правові акти, які регламентують правовий статус ТОТ Республіки Кіпр (далі – РК, Кіпр), з огляду на їхнє положення визначити особливості правового статусу ТОТ Кіпру; виокремити питання забезпечення порядку перетину лінії розмежування.

2. Встановити нормативно-правові акти, які регламентують правовий статус ТОТ Грузії, та окреслити характерні риси правового статусу її ТОТ; висвітлити питання забезпечення порядку перетину лінії розмежування.

3. Провести порівняльну-правову характеристику національного та зарубіжного законодавства, яка регламентує правовий статус ТОТ.

Виклад основного матеріалу. Для здійснення порівняльної характеристики звернемося до практики Кіпру на предмет функціонування «Зеленої лінії» (Green line). Короткий аналіз історичних даних свідчить про те, що «Зелена лінія» та буферна зона, яка її оточує, була встановлена у 1964 році під час громадянської війни. Подальший розвиток цього утворення призвів до того, що вона стала непрохідною у 1974 році, фактично поділивши територію Кіпру на дві частини. Подальша видозміна цієї лінії відбулася завдяки вторгненню збройних сил Туреччини, які побудували бар'єр з північної сторони проходження «Зеленої лінії», який здебільшого складався з окремих елементів бетонних споруд, оточених колючим дротом, протитанкових окопів, веж спостереження та мінних полів. Така зміна «Зеленої лінії» навіть призвела до короткострокової зміни її назви на лінію «Аттілі» за аналогією з назвою плану військової інтервенції турецьких військ на територію Кіпру. Фізична характеристика цього умовного позначення визначається так: протяжність більш ніж 180,5 км, площа лінії проходження та буферної зони становить 346 кв. км. Зона простягається на 180 км від Піргоса на заході до Фамагусты на сході. Ширина цієї лінії залежить від місця її проходження і коливається в діапазоні від 3,3 м у Нікосії до 7,4 км в Атиєнні [1, с. 113].

Термін «буферна зона» в теорії міжнародного публічного права означає визначену територію, яка контролюється силами миротворчих операцій з виключенням з неї воюючих чи конфліктуючих сил. Буферна зона формується для створення території роз'єднання між воюючими чи конфліктуючими сторонами з метою зменшення ризику відновлення конфлікту. В окремих миротворчих операціях ООН такий термін вживається для позначення зони розведення, яка для досягнення мети буферної зони має бути демілітаризованою [1, с. 123].

Нормативне закріплення «Зеленої лінії» міститься в Рішенні Ради ЄС № 866/2004 від 29.04.2004 «Щодо режиму, передбаченого ст. 2 Протоколу № 10 Акту приєднання», в якому пункт «а» ч. 1 ст. 1 визначає її як лінію між територією, на якій здійснюється ефективний контроль уряду Республіки Кіпр, та тими територіями, на яких такий контроль не здійснюється» [2].

Нині лінії, які відмежовують суверенну територію України та ТОТ, відображені у національному законодавстві в двох формаціях: адміністративна межа та лінія розмежування. Попри спільне функціональне призначення цих умовних ліній, їхня правова природа відрізняється, що й відображено у дефінітивних нормах чинного законодавства України. Адміністративний кордон між територією вільної економічної зони «Крим» та іншою територією України збігається із суходільним адміністративним кордоном АРК і Херсонською областю [3]. Враховуючи таке нормативне формулювання, робимо висновок, що визначення адміністративної межі здійснюється з прив'язкою до конституційного адміністративно-територіального устрою та меж адміністративно-територіальної одиниці іншої території України (на яку не поширюється окупація) на предмет визначення межі ВЕЗ «Крим». Варто зауважити, що адміністративна межа не визначає межі ТОТ України, а лише межі ВЕЗ «Крим», яка за своєю сутністю не прив'язується до тимчасово окупованих територій.

ТОТ АРК визначається ст. 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», до якої входять:

1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) надра під наведеними вище територіями і повітряний простір над ними [4].

Таким чином, межі ТОТ АРК визначаються крізь призму положень національного законодавства із застосуванням тих меж, які характерні для окремих категорій території: адміністративні межі АРК та міста зі спеціальним статусом Севастополя (нормативним підґрунтям для яких є Конституція України, Земельний кодекс України), внутрішні води та територіальне море України (в трактуванні меж, визначених ст.ст. 5, 6 Закону України «Про державний кордон України»: умовних ліній (наприклад, лінією постійних портових споруд; прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря) і 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу відповідно) [5]; територія виключної (морської) економічної зони України (в межах, визначених у Законі України «Про виключну (морську) економічну зону України: до 200 морських миль від ліній, які визначають межі територіального моря) [6]; континентальний шельф (у розумінні меж, визначених Конвенцією ООН про континентальний шельф 1958 року: до 200 метрів глибиною поза зоною територіального моря) [7]; надра під визначеними територіями (в межах, встановлених у Кодексі України про надра: до глибини, на якій можна здійснювати геологічне вивчення та освоєння) [8]; повітряний простір над цими територіями (у розумінні меж, деталізованих у Повітряному кодексі України: обмежений вертикальною поверхнею, що проходить по лінії державного кордону України) [9].

Фізична характеристика протяжності адміністративної межі Херсонської області з ТОТ АРК становить 272,4 км (згідно офіційного сайту Південного регіонального управління Державної прикордонної служби України). Лінія розмежування – умовна лінія на місцевості між тимчасово окупованими територіями, яка проходить по передньому краю передових позицій Об'єднаних сил [10]. Таке формулювання визначення умовного позначення меж контрольованих і невідконтрольованих територій більш типове для практики врегулювання міжнародних конфліктів. За своєю сутністю воно відповідає правовому статусу «Зеленої лінії» між Кіпром і Турецькою республікою Північного Кіпру. Спільні риси двох формацій виявляються і у Комплексі заходів щодо виконання Мінського протоколу, одним з пунктів якого є відведення важкого озброєння вздовж лінії зіткнення з метою створення зони безпеки шириною не менш ніж 50 км між сторонами конфлікту.

Деталізація положень Постанови КМУ № 815, якою затверджено «Порядок в'їзду осіб та переміщення товарів на тимчасово окупованій території у Донецькій і Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій», і в якій міститься тлумачення терміну «лінія розмежування» лише щодо Донецької і Луганської областей, не дозволяє екстраполювати це поняття на межі окупованої частини АРК. Межі ТОТ України у вказаних областях із прив'язкою до географічних координат і переліку районів, міст, селищ і сіл, частин їхніх територій визначаються Указом Президента України № 32/2019 від 07.02.2019 [11]. Фізичні показники протяжності лінії розмежування на території Донецької і Луганської областей становлять 404 км (згідно офіційного сайту адміністрації Державної прикордонної служби України).

Забезпечення встановленого державою контролю за лініями, які окреслюють межі ТОТ, здійснюються за рахунок встановленого нормативного визначеного порядку перетину цих ліній і використання прерогативи держави на застосування примусу шляхом притягнення осіб, які порушують встановлений порядок, до передбаченої національним законодавством юридичної відповідальності.

Нормативно закріплений порядок пропуску осіб через «Зелену лінію» Кіпру знаходить своє відображення у вже згаданому Рішенні Ради ЄС № 866/2004 від 29.04.2004 «Щодо режиму, передбаченого ст. 2 Протоколу № 10 Акту приєднання» [2]. Характерні риси порядку визначені у ст. 2 цього акту, якими є покладений на РК обов'язок з організації перевірки усіх осіб, які перетинають лінію розмежування, на предмет протидії нелегальній міграції, виявлення та запобігання будь-яким загрозам громадській чи національній безпеці; контрольно-перевірочні процедури полягають у встановленні та підтвердженні особи, яка здійснює перетин лінії розмежування; здійснення фактичного перетину через визначені відповідними органами державної влади РК пункти пропуску: піший пункт пропуску на вулиці Лідра (місто Нікосія) в районі готелю «Ледра Палац», автомобільно-пішохідний пункт пропуску на території муніципалітету Агіос Дометіос, автомобільно-пішохідний пункт пропуску через територію британських військових баз у районі селищ Агіос Ніколаос і Пергамос, а також автомобільно-пішохідний пункт пропуску неподалік селища Зодія [2].

Порядок в'їзду на ТОТ України та виїзду з неї визначається ст. 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території»: «Громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію України і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, який посвідчує особу та підтверджує громадянство України» [4] та ст. 12 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей»: «В'їзд осіб, переміщення товарів на ТОТ у Донецькій і Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій здійснюється через контрольні пункти в'їзду-виїзду» [12].

При цьому обидві вказані статті посилаються на порядок в'їзду та виїзду на/з ТОТ, який встановлюється урядом. Ними є постанова КМУ № 367 від 4 червня 2015 року «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» [13] та постанова КМУ № 815 від 17 липня 2019 року «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окупованій території у Донецькій і Луганській областях та виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій» [10], які закріпили відповідний алгоритм дій громадян України, обов'язковий до виконання при здійсненні в'їзду та виїзду на/з ТОТ.

Аналіз нормативних засад перетину ліній розмежування ТОТ Кіпру та України дозволяє встановити спільні та відмінні риси.

Спільними рисами є:

- 1) обов'язок організації перетину меж ТОТ;
- 2) перетин у спеціально визначених відповідними органами державної влади місцях (пункти пропуску для Кіпру та контрольні пункти в'їзду-виїзду (далі – КПВВ) в Україні);
- 3) організація та проведення контрольно-перевірочних процедур з метою встановлення особи (шляхом верифікації відповідних ідентифікуючих документів, які підтверджують особу та (або) громадянство / законність перебування на території держав);
- 4) забезпечення дотримання визначених порядків завдяки встановленню юридичної відповідальності за їх порушення (адміністративна та кримінальна відповідальність в обох країнах).

Відмінними рисами є:

- 1) обов'язок організації та забезпечення перетину визначається різними підставами: необхідність забезпечення руху людей, товарів і послуг як одного зі складників правового режиму ЄС для Кіпру; забезпечення права на свободу пересування та вільний вибір місяця проживання як складника загального переліку прав людини і громадянина; визначення цього напрямку діяльності у вигляді обов'язку держави для України;
- 2) контроль за забезпеченням порядку перетину лінії розмежування, проведення контрольно-перевірочних процедур здійснюється силами контингенту миротворчих сил ООН на Кіпрі; силами національного сектору безпеки та оборони України, зокрема Державною прикордонною службою України.

Необхідно зауважити, що приклади ТОТ наскрізно пронизують пострадянський простір, що, з огляду на відносну територіальну близькість, складник ментального усвідомлення суспільством цього факту, зрозумілі для єдиної правової сім'ї принципи правового регулювання створюють реально існуючий практичний базис для виокремлення спільних і відмінних рис на предмет встановлення комплексного підходу до унормування цього політико-правового явища.

Така практика сформувалася завдяки агресивній зовнішній політиці РФ. Так, історично шлях розвитку останньої супроводжується принципом «розділай і владарюй», закладаючи підвалини для майбутніх міжетнічних конфліктів і територіальних спорів. В останні роки існування СРСР ці так звані «міни сповільненої дії» були використані для провокування конфліктів різної генези, наслідком

чого була можливість розміщення військового контингенту для геополітичного впливу та контролю за політикумом окремої держави в іпостасі миротворчого контингенту [14, с. 62]. Така деструктивна діяльність призвела до утворення низки квазідержав, які продовжують своє існування й нині.

Перейдемо до Грузії й прикладів «Південної Осетії» та «Абхазії». Коріння цього конфлікту насамперед полягає в сукупності різномірних груп факторів: історико-культурні, територіальні, мовні, демографічні, соціально-економічні та політичні. Позиції сторін протистояння можна описати такими тезами: «Завоювання, насильницьке приєднання до складу території Грузії, що спричинило колоніальне минуле Абхазії та Південної Осетії, яке історично супроводжувалося утисками, у зв'язку з націоналістичними виявами титульної нації – грузин. Контрпозиція грузинської сторони вбачається у тому, що етноси осетин та абхазців є прийшлими народностями, які заселили території грузинських племен. Останні прийняли кочівників, надавши їм прихисток, допомогу і захист, отримавши натомість удар в спину» [15, с. 12].

Додатково зазначимо, що Україна, як і більшість світової спільноти, не визнає самопроголошених «Південну Осетію» та «Абхазію» й підтримує Грузію у її прагненні до відновлення територіальної цілісності, в тому числі й беручи опосередковану участь під час збройних конфліктів на стороні Грузії, зокрема, в аспектах матеріального забезпечення, підготовки грузинських військових кадрів в окремих сферах (ВПС і ППО), постачання військової техніки. Тобто, можна стверджувати, що Україна брала активну участь в модернізації грузинської армії, не порушуючи при цьому норм міжнародного законодавства [16, с. 230].

Вирішення питання відновлення суверенної території Грузії, встановлення постійного ефективного контролю над територіями Абхазької Автономної Республіки та Цхінвальського регіону ускладнюється насамперед військовою міццю російського так званого «миротворчого контингенту». Так, ще з часу першого діалогового формату врегулювання конфлікту за участі Єдуарда Шеварнадзе (Грузія), Бориса Єльцина (Росія) 24 червня 1992 року було підписано та завізовано представниками Південної та Північної Осетії «Домовленості про принципи мирного врегулювання грузинського-осетинського конфлікту», де одними з основних тез було припинення вогню та направлення в райони конфлікту Змішаних сил з підтримки миру (далі – ЗСПМ). Наслідком імплементації цих домовленостей стало введення 9 липня 1992 року миротворчих сил, які складались з грузинського, осетинського та російського батальйонів (останні з яких, маючи «умовну» політичну нейтральність, мали на меті забезпечити належне виконання положень Дагомиських домовленостей). Діяльність цих ЗСПМ з припинення вогню та розведення сил протистояння контролювалася, в тому числі, й розміщеною в Цхінвалі Місією спостерігачів від ОБСЄ [15, с. 126].

Подальший розвиток діалогового формату зводився до налагодження взаємовигідних відносин, заснованих на повазі та взаєморозумінні, економічному відновленні регіону конфлікту, повернення внутрішньо переміщених біженців і біженців, які виїхали в сусідні країни, забезпечення соціальних гарантій населення по обидві сторони барикад, співпраці в науковому, культурному та технічному руслах. Часткове зменшення присутності південно-осетинського та російського миротворчого контингенту внаслідок підписання Московського Меморандуму 16 травня 1995 року стало початком позитивної динаміки, психологічного перелому від протистояння до примирення [15, с. 128]. Проте наріжним каменем, який продовжує підтримувати цей тліючий конфлікт, залишився політико-правовий статус Південної Осетії в складі Грузії. Не менш важливим і невирішеним є й питання міжнародного арбітра, який буде здійснювати протекторат за деескалацією конфлікту.

Першою спробою усунення російської сторони з кола активних акторів цього конфлікту став озвучений тогочасним Президентом Грузії з трибуни ПАРЕ у 2005 році в місті Страсбурзі «План мирного врегулювання грузинського-осетинського конфлікту», де інструментарій для примирення залишався таким самим, що й був попередні 15 років (якомога ширша автономія, економічні преференції, дотації та інвестиції, захист і розвиток національної самобутності національних меншин), але змінилися ролі ключових гравців. З їхнього складу була виключена РФ, що здійснювалося з метою інтернаціоналізації процесу врегулювання конфлікту, де існуючу комісію з представників РФ, Північної та Південної Осетії, Грузії необхідно було замінити на більш представницький миротворчий орган, позбавивши Росію ролі ексклюзивного миротворця в зоні конфлікту [15, с. 165].

На жаль, така полеміка не спонукала до вирішення питання Абхазької Автономної Республіки та Цхінвальського регіону, а стала однією з причин розгортання у майбутньому військової операції РФ з «примушування до миру», яка містить ознаки явного військового конфлікту. «Серпнева» російсько-грузинська війна стала апогеєм грузинсько-осетинського конфлікту, результатом якого було визнання Указом Президента РФ від 26 серпня 2008 року Південної Осетії та Абхазії як суверенних і незалежних держав [15, с. 179]. Таким чином РФ фактично почала здійснювати контроль над територіями Цхінвальського району та Абхазії з моменту закінчення цього конфлікту, хоча й продовжує спростовувати цей факт [17].

Саме з цього періоду розпочалася так звана «бордерізація», яка є процесом укріплення адміністративної лінії розмежування (далі – АЛР), переформатування АЛР з умовного штрих-пунктиру на карті на реальну фізичну існуючу перепону, яка має виконувати функції державного кордону після визнання Москвою Абхазії та Південної Осетії. Цей процес супроводжується зведенням фізичних бар'єрів (загород, огорож, встановлення прикордонних знаків, прикордонних стовпів, контрольо-слідової смуги, постів спостережень) [17].

Згідно з доповіддю Місії спостерігачів ЄС у Грузії «бордерізація» включає в себе 3 основних компоненти:

1) створення фізичної інфраструктури, яка має на меті змусити осіб, транспортні засоби та товари переміщуватися через спеціальні пункти пропуску, встановлені уздовж АЛР;

2) встановлення та забезпечення дотримання режиму «бордерізації»; контроль за дотриманням режиму та порядком перетинання АЛР здійснюють російські прикордонники та силовики так званих республік;

3) формування порядку перетинання АЛР, що вимагає наявності відповідних документів і необхідності здійснення його через «офіційні» пункти перетину [17].

За офіційними даними Місії спостерігачів ЄС у Грузії, станом на кінець 2018 року агресивна політика «бордерізації» призвела до утворення 60 км загороджувальних споруд вздовж лінії розмежування; 20 км із технічними постами спостережень; 19 прикордонних застав Федеральної служби безпеки Російської Федерації (далі – ФСБ РФ) із чотирма пунктами пропуску. За інформацією, наданою Службою національної безпеки Грузії, загальна протяжність адміністративної лінії розмежування, яка відділяє тимчасово неконтрольовану частину Грузії (Цхінвальський район), становить 350 км [17].

В Абхазії «бордерізація» призвела до утворення 30 км загороджувальних споруд, постів спостереження, які простягаються на території у 25 км; 19 прикордонних застав ФСБ РФ із двома пунктами пропуску через АЛР. Офіційний же Тбілісі повідомляє про 149-кілометрову АЛР, яка відділяє Грузію від Абхазької Автономної Республіки [17].

З точки зору офіційної влади Грузії АЛР є лінією розмежування, яка відділяє територію, що контролюється Грузією, та ТОТ, що знаходяться під контролем РФ і підтримуваною нею нелегітимною владою так званих республік. Проблематика полягає й у тому, що РФ в АЛР вбачає державний кордон визнаних нею республік, що корелює з наявністю типових для державного кордону ознак і характеристик: режим, порядок перетину, їх забезпечення. Наслідком цього є численні затримання, що, за даними Amnesty International, яка організувала дослідження на предмет дотримання прав і свобод людини і громадянина, супроводжуються грубими порушеннями таких прав як особиста свобода та недоторканість, свобода пересування. Часто такі процедури супроводжуються жорстоким поведінням та катуваннями. За офіційною статистикою Грузії, у 2018 році мало місце 100 таких затримань на АЛР, що відмежовує Цхінвальський регіон, і 28 затримань біля АЛР, що межує з Абхазькою Автономною Республікою [17]. Враховуючи недоступність інформації про кількість затриманих осіб, відсутність фактичних і юридичних підстав для притягнення цих осіб до юридичної відповідальності, примусові заходи, які застосовувалися до таких осіб (штраф при застосуванні адміністративних стягнень або ж у разі повторності покарання у вигляді штрафу зі значно більшими розмірами) підтверджують кричущі порушення прав і свобод людини та громадянина [17].

Таке свавілля стало реальністю у зв'язку зі здійсненням фактичного контролю за АЛР саме працівниками прикордонного відомства РФ. Так, саме російські прикордонники є основною силою, яка лише для вигляду залучає так званих представників невизнаних республік, щоб здійснювати охорону та контроль за АЛР. Представники ж грузинської поліції не здійснюють постійного патрулювання території, висилаючи свої екіпажі лише для реагування на якісну зміну обстановки [17]. При цьому, виконуючи свої зобов'язання відповідно до Договору про припинення вогню від 12 серпня 2008 року, збройні сили Грузії не дислокуються поблизу АЛР, забезпечуючи демілітаризацію цього регіону. Така ситуація призвела до того, що АЛР та контроль за її переміщенням де факто вибули з-під юрисдикції офіційного Тбілісі.

Питання перетину АЛР з метою доступу до ТОТ Грузії характеризується дуалізмом. Правовий режим ТОТ, встановлення меж ТОТ, визначення порядку перетину АЛР регламентуються Законом Грузії № 431-ПС «Про окуповані території» від 23 жовтня 2008 року. Вбачається, що відповідно до ст. 3 цього закону правовий режим ТОТ Грузії визначається крізь призму надзвичайної ситуації як одного зі складників екстремальних правових режимів і доповнюється іншим окремим правовим режимом, що має на меті охарактеризувати правовий статус цих територій: обмеження свободи пересування, порядок здійснення економічної діяльності, укладення правочинів, пов'язаних із нерухомістю, та інше [18].

Визначення меж ТОТ Грузії досить подібне до такого ж у рамках національного законодавства України. Так, ТОТ Грузії визначається територіями Абхазької Автономної республіки та Цхінвальського регіону (тобто крізь призму адміністративних меж цих адміністративно-територіальних

одиниць), а також шляхом визначення загальноприйнятих меж внутрішніх вод, територіального моря, виключної морської економічної зони, континентального шельфу, на які Грузія відповідно до норм міжнародного права поширює свою юрисдикцію; сюди ж входить повітряний простір над цими територіями [18].

Окремий порядок в'їзду встановлюється лише для громадян іноземних держав і осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території Грузії. При цьому він характеризується відсутністю чітко виражених ознак його законності. Оскільки відсутні вимоги до документів, на підставі яких може бути здійснено в'їзд / виїзд визначених осіб на/з ТОТ Грузії, відсутній перелік чи посилання на перелік офіційних пунктів пропуску, через які можна реалізувати таку правомочність, а вказується лише необхідність здійснення цих дій з територій, на які розповсюджується суверенна влада Грузії: з напрямку Зугдідського муніципалітету (для в'їзду на територію «Абхазії») та з напрямку Горійського муніципалітету (для в'їзду на територію «Південної Осетії») [18]. При цьому встановлюється лише кримінальна відповідальність за порушення цього порядку. XXXVIII Розділ Кримінального кодексу (далі – КК), в якому містяться статті, що встановлюють відповідальність за «Порушення правового режиму ТОТ», складається із 2-х ст.ст.: 322-1 та 322-2. Наприклад, ст. 322-1 КК Грузії передбачає відповідальність за порушення порядку в'їзду / виїзду на/з ТОТ, вчинені спеціальним суб'єктом – іноземцем чи особою без громадянства. Альтернативна санкція статті передбачає покарання у вигляді штрафу чи позбавлення волі на строк від 2 до 4 років [19].

Відсутність окремого порядку в'їзду / виїзду на/з ТОТ Грузії для громадян цієї держави та кримінального покарання вбачаємо у правовій позиції держави: ТОТ Грузії є невід'ємною частиною її території і не потребує окремого порядку для пересування її цілісною та неподільною територією. Пильна ж увага до іноземців та осіб без громадянства пов'язана, на нашу думку, із необхідністю забезпечення національної безпеки, превенції діяльності протиправних елементів, які можуть проникати із ТОТ з метою дестабілізації ситуації в державі.

Відсутність переліку пунктів пропуску / контролю, через які можна здійснювати перетин АЛР, необхідно оцінювати як відсутність фактичного контролю над ними. Перетин АЛР здійснюється лише через пункти пропуску, контрольовані російськими прикордонниками і так званіми представниками правоохоронних органів «Південної Осетії» та «Абхазії». На момент підготовки цієї статті діючими пунктами пропуску залишалися: Мосабруні – Одзісі на території Ахалгорського району та пункти пропуску, які діють на західній частині Цхінвальського району, Переві-Кардзмані та Переві-Сінагурі, що сполучають території Грузії та «Південної Осетії»; для сполучення між Грузією та територією «Абхазії» функціонує пункт пропуску через Інгурський міст на території Зугдідського муніципалітету та Пахулані-Саберіо в Цаленджиському районі [17].

Підсумовуючи викладене, необхідно визначити спільні та відмінні риси практики унормування ТОТ України та Грузії. Спільними рисами є:

- 1) визнання ТОТ невід'ємною частиною національної території обох держав;
- 2) поява ТОТ обох країн як наслідок збройної агресії РФ;
- 3) подібне визначення меж ТОТ крізь проекцію загальноприйнятих, таких, що піддаються встановленню та обчисленню, меж територій;
- 4) визначення алгоритму перетину ліній розмежування, що відмежовують суверенні та ТОТ держав;
- 5) визначення темпорального характеру окупації та дій нормативних основ регламентації ТОТ;
- 6) подібний виклад складників правового режиму ТОТ обох держав.

Відмінними рисами є:

відсутність уніфікованого підходу до вирішення подібної проблематики: нормативною основою регламентації цього спектру суспільних відносин є один закон, який регулює обидві фізичні частини ТОТ Грузії, тоді як український законодавець прийняв три закони;

2) різний підхід до визначення правового режиму ТОТ: у Грузії це комплексний правовий режим, який є квінтесенцією надзвичайної ситуації та особливого правового режиму; в українському законодавстві визначення правового режиму ТОТ здійснюється без прив'язки до екстремальних правових режимів, а є моністичним особливим правовим режимом;

3) окремий підхід до порядку провадження економічної діяльності на ТОТ: повна заборона у Грузії та особливий порядок провадження економічної діяльності, встановлений окремим законом в Україні;

4) в українському законодавстві закріплений практичний механізм перетину ліній розмежування як для громадян України, так і для іноземців та осіб без громадянства з визначенням чітких ознак його законності: документи, необхідні для перетину, спеціальний дозвіл, контрольні пункти в'їзду-виїзду, на відміну від не досить чіткого грузинського порядку, що є обов'язковим лише для іноземців і осіб без громадянства. Встановлення формально-юридичних ознак покращує й практику правозастосування

у випадку притягнення винних осіб до юридичної відповідальності за таке порушення; також в Україні існує адміністративна та кримінальна відповідальність, на відміну від Грузії, яка дозволяє забезпечити основні гуманістичні принципи правозастосування на підставі закону й притягнути до відповідальності, враховуючи тяжкість діяння;

5) лінія розмежування та адміністративна межа в Україні знаходяться під чітким контролем сил безпеки та оборони, на відміну від АЛР у Грузії, що контролюється силами агресора;

6) українські нормативні основи за своєю сутністю є менш декларативними, мають вищий ступінь прикладного характеру, встановлюючи реальні механізми реалізації прав і свобод своїх громадян, які проживають на ТОТ України, наприклад, алгоритми звернень для отримання документів, соціальних виплат, реалізації виборчого права.

Висновки. Вважаємо, що підхід держави до унормування статусу ТОТ залежить від політичної волі, оскільки питання протидії поширенню та визнанню ТОТ є вдалим поєднанням національних і міжнародних напрямів діяльності. Український підхід, на відміну від кіпрського, регулює правовий статус ТОТ у національному законодавстві, що вбачається більш досконалим, адже дозволяє здійснити унормування набагато швидше. Подальше відновлення контролю над ТОТ доцільно здійснювати з використанням механізмів міжнародного впливу, що в умовах сучасного рівня глобалізації є найбільш ефективним. Відповідно національне унормування правового статусу ТОТ характеризується як складник, проміжний етап перед досягненням кінцевої цілі – відновлення територіальної цілісності держави.

Додатково зазначаємо, що питання національного врегулювання правового статусу ТОТ – це питання не лише території, а й осіб, які проживають на ній. Це означає, що не менш важливим для держави має бути факт відірваності від України (в нашому випадку) громадян, які постійно проживають на ТОТ. Частина з них не підтримує окупації і сподівається на те, що Україна докладе максимум зусиль для відновлення територіальної єдності, захисту їхніх громадянських прав і свобод. Тому й у цьому плані український підхід вбачається більш вдалим.

Так, перейнявши підходи щодо визначення правового статусу та правового режиму ТОТ Грузії, вітчизняний законодавець не обмежився лише територією. У нормативних основах України передбачено, яким чином громадянину реалізувати свій спектр конституційних прав: виборчих, економічних, соціальних, майнових. Послідовною є й політика органів державної влади, які в підзаконних нормативно-правових актах створюють підвалини для реалізації прав громадян. Наприклад, Україна – єдина держава, де лінію розмежування можна перетнути встановленим порядком без відповідних документів, а просто подавши відповідну заяву з метою їхнього оформлення. Усе це створює підґрунтя не лише для територіального, а й для громадянського воз'єднання нероздільних частин одного цілого. Таким чином, порівняльно-правове дослідження дає підстави зазначити, що український підхід до унормування правового статусу ТОТ є одним із найбільш досконалих.

Kushnir Ya. Features of the legal status of the temporarily occupied territories: comparative and legal aspect

The author of the article makes a comparative legal description of Ukrainian temporarily occupied territories' legal status through the prism of the international experience that the Republic of Cyprus and Georgia had. Normalization of the legal status of the temporarily occupied territories of Ukraine is a priority of the national legislator. However, the question is how effective this direction is.

Scientific research is being held to find the answer to this question. It is carried out due to identifying common and distinctive features of the law enforcement practice of the Republic of Cyprus, as one of the longest and most successful examples of counteracting the temporary occupation. The absence of a legal definition of the status of the temporarily occupied territories of Cyprus is established within the framework of national legislation. Moreover, the demarcation line is characterized and the order of crossing the demarcation line is established. Common and distinctive features of normalization of this array of public relations are determined. In disclosing the results of this part of the study, the author establishes an approach to the definition and consolidation of the temporarily occupied territories of Ukraine concerning specific values that are defined by national and international law.

Further explorations of the study are conducted taking into account the practice of Georgia, a country whose practice was taken into account directly in the development of national regulators of the status of the temporarily occupied territory. In the course of the research, the author reveals the reasons why the temporarily occupied territories appeared and their consequences for Georgians. The normative basis for settling this issue is singled out, the impossibility of the order of entry / exit to/from the temporarily occupied territory, the responsibility for violating the order of crossing the demarcation line is substantiated.

Particular attention is paid to the common features of the definition of the temporarily occupied territories of both states, and the distinctive features of further regulation.

Key words: legal status, temporarily occupied territory, comparative legal characteristics, foreign experience in determining the status of temporarily occupied territories, Republic of Cyprus, Georgia.

Література:

1. Ragonesi I.C. From Conflict to Conflict Resolution: Teaching the History of Cyprus in the Buffer Zone. *Lorenzo Milani's Culture of Peace. Palgrave Macmillan's Postcolonial Studies in Education*. 2014. Palgrave Macmillan, NY. https://doi.org/10.1007/978-1-137-38212-2_10.
2. Corrigendum to Council Regulation (EC) № 866/2004 of 29 April 2004 on a regime under Article 2 of Protocol 10 to the Act of Accession. *Official Journal of the European Union*. 2004. URL: <https://cutt.ly/DhjiY39> (дата звернення: 29.01.2021).
3. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України : Закон України від 12.08.2014 № 1636-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/MhjiGwV> (дата звернення: 29.01.2021).
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/ohjuQHA> (дата звернення: 29.01.2021).
5. Про державний кордон України : Закон України від 04.11.1991 № 1777-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/4hjiV4z> (дата звернення: 29.01.2021).
6. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України від 16.05.1999 № 162/95-ВР. / *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/XhjosB9> (дата звернення: 29.01.2021).
7. Конвенція ООН про континентальний шельф / Міжнародний документ від 29.04.1958. URL: <https://cutt.ly/ZhjojDC> (дата звернення: 29.01.2021).
8. Кодекс України про надра : Закон України (кодекс) від 27.07.1994 № 132/94-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/DhjovFO> (дата звернення: 29.01.2021).
9. Повітряний кодекс України : Закон України (кодекс) від 19.05.2011 № 3393-VI / *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/FhjoTGP> (дата звернення: 29.01.2021).
10. Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окупованій території у Донецькій і Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року № 815. URL: <https://cutt.ly/UhjoGXH> (дата звернення: 11.02.2021).
11. Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій і Луганській областях : Указ Президента України від 07.02.2019 № 32/2019. URL: <https://cutt.ly/zhjo2IN> (дата звернення: 11.02.2021).
12. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях : Закон України від 18.01.2019 № 948-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://cutt.ly/whjpb02> (дата звернення: 13.02.2021).
13. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 367. URL: <https://cutt.ly/xhjpwTO> (дата звернення: 14.02.2021).
14. Алексейченко О.В. Етнополітичні конфлікти в регіоні Південного Кавказу: історико-політичні передумови. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. Київ. Вип. 116 (Частина 1). С. 61–69.
15. Чугаєнко Ю.А. Грузія – Южная Осетия: исторические первопричины противостояния : монографія. Київ : Національна академія управління, 2013. 240 с.
16. Целуйко В.О. Роль України в російсько-грузинській війні та її вплив на політику України у воєнній сфері. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. Харків, 2009. Вип. 14 (839). С. 229–233.
17. За колючей проволокой: нарушение прав человека в результате «бордеризации» Грузии (за даними дослідження Amnesty International). URL: <https://cutt.ly/mkTC01c> (дата звернення: 09.02.2021).
18. Про окуповані території : Закон Грузії від 23.10.2008 № 431-Пс/ Сакартвелос парламенті. URL: <https://cutt.ly/ZkTV5b5> (дата звернення: 09.02.2021).
19. Кримінальний кодекс Грузії : Закон Грузії (кодекс) від 22.07.1999 № 2287 / Сакартвелос парламенті. URL: <https://cutt.ly/LkTBOG2> (дата звернення: 09.02.2021).