

Олег Ільницький

канд. юрид. наук, доц.

Львівський національний університет імені Івана Франка

o.ilnytsky@gmail.com

Тимчасова окупація частини території України як фактор спеціального фінансово-правового регулювання

Реалізуючи мету власного існування через виконання завдань і функцій, держава неодмінно здійснює управління суспільством, яке проявляється у наборі методів та форм публічного адміністрування. Загальні глобальні загрози останніх років та зміна соціально-політичних умов у світі та в Україні зумовлюють «тектонічні» зміни у структурі публічно-управлінської діяльності держави у всіх сферах її функціонування, викликані посиленням ролі держави у суспільному житті. На сьогодні реалії суспільних відносин в Україні зумовлені поверненням із забуття таких явищ, як війна і окупація, та доповненні новітніми соціальними загрозами тероризму та глобальної світової злочинності.

Зважаючи на те, що фінансові ресурси є одним із важливих елементів у системі гарантій публічно-управлінської діяльності, норми, що регулюють діяльність щодо формування, розподілу, використання та контролю за публічними фондами коштів, є важливими складовими правового режиму діяльності держави у тих чи інших зовнішніх політичних та соціально-економічних умовах. При цьому характер взаємозв'язку є двостороннім, оскільки вони не

лише відчують вплив обставин, але й є каталізатором тих чи інших соціальних наслідків відповідних режимів управлінської діяльності.

Правовий режим фінансової системи держави

В умовах сучасної демократії одним із головних завдань державної влади є захист інтересів громадянського суспільства та держави у цілому, що реалізується у процесі державного управління, однією з характерних ознак якого є регулятивний характер, що визначає наявність системи відповідних норм та процедур їхньої реалізації – правовий режим.

Правовий режим є доволі широким юридичним поняттям, що означає регулювання правом певних дій, тобто у застосуванні правових інструментів до певних правових відносин. Дослідники стверджують, що правовий режим характеризується такими основними ознаками: встановлюється законодавством; забезпечується державним примусом; несе у собі особливу систему заходів регулювання; має чітку спрямованість регулювання. А тому, під правовим режимом визначають специфічний порядок правового регулювання, встановлену законодавством систему правових заходів, що мають імперативний характер та спрямовані на досягнення конкретної мети у певній сфері державного регулювання¹.

Зважаючи на те, що публічні фонди грошових коштів, як матеріальний вираз публічних фінансів, є визначальним диференціюючим елементом відповідних правовідносин (їх об'єктом) у сфері публічної фінансової діяльності, визначення їхнього правового режиму має першочергове значення та є складовою частиною системи правового регулювання публічного управління.

Говорячи про останнє, насамперед на думку спадає поняття «адміністративно-правового режиму», який, не зважаючи на низку різноманітних підходів, узагальнено розглядають у літературі через певний набір правових інструментів, які застосовуються для регулювання певної сфери суспільних відносин та пов'язані з окремими ситуаціями в державній діяльності та суспільному житті. Зважаючи на той факт, що адміністративно-правовий режим є елементом системи публічного управління, яке за загальновизнаним фактом не можливе без відповідного фінансування, говорячи про сукупність «режимних правил» як складову правового режиму, неодмінне місце в них прямо чи опосередковано, на нашу думку, займають відповідні фінансово-правові норми. Щоправда, залежно від «агресивності» режиму, такі норми можуть мати як загальне формулювання, а тому окремо не виділяються у структурі правового режиму, так і створюються спеціальні правила, зумовлені передумовами

¹ О. В. Adabash, *Poniattia, sutnist' ta oznaky administratyvno-pravovykh rezhymiv*, «Yevropejs'ki perspektyvy» 2013, nr 12, s. 37-38.

та метою правового режиму, таким чином змінюючи ординарний хід публічно-управлінської діяльності у сфері фінансів.

Адміністративно-правовий режим є важливою категорією адміністративного права, цінність якої важко переоцінити. Сутність його полягає у сукупності передбачених законом заходів адміністративно-правового впливу, що встановлюють межі поведінки, визначають заборони та обмеження щодо вчинення окремих дій, забезпечуються засобами державного примусу, яким наділені компетентні органи чи особи, метою якого є забезпечення безпеки держави у цілому або в окремій важливій для неї сфері діяльності.

З огляду ж на значення сфери публічних фінансів для діяльності держави, на нашу думку, загальні правила її функціонування можна розглядати як складний галузевий правовий режим (що включає до свого складу окремі режими за стадіями діяльності чи видами, наприклад, режим оподаткування, режим бюджетного регулювання, режим казначейського обслуговування бюджетних коштів, митні режими тощо²), та, водночас, правила, дозволи, вимоги, обмеження та заборони у сфері формування, розподілу, використання та контролю за публічними фондами грошових коштів є складовою частиною окремих особливих (спеціальних) адміністративно-правових режимів.

Особливості публічної фінансової діяльності на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя

Трагічні події новітньої історії України повернули у соціально-правову дійсність явища війни, воєнних дій, збройної агресії та окупації частини території держави. Україна, згідно з Конституцією України, є суверенною і незалежною державою. Суверенітет України поширюється на всю її територію, яка в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав з порушенням процедури, визначеної Конституцією та законами України, Гаазькими конвенціями 1907 р., IV Женевською конвенцією 1949 р. та іншими міжнародно-правовими актами, є окупацією частини території суверенної держави Україна та міжнародним протиправним діянням з усіма наслідками, передбаченими міжнародним правом.

Таким чином, згідно зі ст.ст. 1, 3 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р., сухопутна територія Автономної Республіки Крим

² Т. Р. Мінка, *Osoblyvosti klasyfikatsii administratyvno-pravovykh rezhymiv*, «Forum prava» 2012, nr 3, s. 457, www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12mtpapr.pdf; S. V. Sarana, *Podatkovyy rezhyt u zakonodavstvi Ukrainy: perspektyvy vdoskonalennia*, «Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav» 2013, nr. 58, http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnusv/2013_58/55/41.pdf

та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; 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; повітряний простір над цими територіями є тимчасово окупованою територією з 20 лютого 2014 року, яка є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, однак можливості реалізації суверенітету України над цією територією об'єктивно обмежені.

Ст. 4 цього ж Закону визначає, що на тимчасово окупованій території на строк дії цього Закону поширюється особливий правовий режим перетину меж тимчасово окупованої території, вчинення правочинів, проведення виборів та референдумів, реалізації інших прав та свобод людини і громадянина. Правовий режим тимчасово окупованої території передбачає особливий порядок забезпечення прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території. Правовий режим тимчасово окупованої території може бути визначено, змінено чи скасовано виключно законами України.

Ст. 9 Закону про правовий режим окупованих територій визначає, що ключовою основою режиму є те, що державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків.

Встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

Безперечно, що відсутність можливості здійснювати управлінський вплив на функціонування публічних інститутів на певній території призводить до необхідності змін підходів до здійснення управління, що при тому не могло би бути розтлумачене, з формальної точки зору, як відмова від прав на певну територію (територіальне обмеження суверенітету). Вказане питання

гостро постало і для забезпечення регулювання фінансової системи, яка передбачає щохвилинне з'єднання через відповідні фінансові трансакції центру з іншими територіями держави.

А тому, разом із прийняттям аналізованого Закону, 15 квітня були внесені зміни до Бюджетного кодексу України (далі – БК України), які у ст. 67-1 сформулювали особливості взаємовідносин державного бюджету з бюджетами Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Було визначено, що положення цього Кодексу для бюджетів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя застосовуються з урахуванням певних визначених у статті особливостей. Фактично, вказана модель взаємовідносин передбачала унормування повного виведення обігу коштів бюджетної системи України поза межі бюджетів на території Автономної Республіки Крим, в той же час «де-юре» зберігаючи їх у складі цілісної та єдиної системи. Вказану модель взаємовідносин умовно можна охарактеризувати як «самоокупну», оскільки вона передбачає повне фінансування за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів здійснення управління на певній території та, водночас, залишає всі кошти, отриманні у формі бюджетних доходів у цих же бюджетах.

Водночас інші питання організації фінансово-економічної діяльності на тимчасово окупованій території за змістом ст. 13 Закону про правовий режим тимчасово окупованої території було вирішено врегулювати в іншому законі, яким став Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12.08.2014 р.

Застосовуючи за аналогією особливий (спеціальний) правовий режим економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони, який передбачає запровадження пільгових митних, валютно-фінансових, податкових та інших умов економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб для залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізацію спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України (ст. 1 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 р.), держава-Україна вирішила створити стимул для деокупації та водночас визначити реальний правовий режим управління фінансово-економічною діяльністю на тимчасово окупованій території. Разом з тим, Закон містить відмінне регулювання правового режиму після деокупації, так і ст. 12 Закону визначає особливості правового режиму фінансово-економічної діяльності на час тимчасової окупації, який і становить зміст режиму на сьогодні.

До основних заходів, на нашу думку, можна віднести:

1) загальнодержавні податки і збори, єдиний внесок та збір на обов'язкове державне пенсійне страхування не справляються з доходів, отриманих юридичними особами (їх відокремленими підрозділами) та фізичними особами на тимчасово окупованій території, операцій та/або з інших об'єктів оподаткування (в тому числі об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням) на тимчасово окупованій території;

2) будь-які податки, збори (обов'язкові платежі), стягнуті на території ВЕЗ «Крим», не змінюють розмір податкових зобов'язань з податків, зборів (обов'язкових платежів), нарахованих (що підлягають стягненню) на іншій території України;

3) будь-які доходи з джерелом їхнього походження з території ВЕЗ «Крим», одержані фізичною, юридичною особами, прирівняними до резидентів, оподатковуються за правилами, встановленими для іноземних доходів;

4) з 1 червня 2014 року вважається анульованою податкова реєстрація осіб, які станом на 31 травня 2014 року мали місцезнаходження (місце проживання) та перебували на обліку в контролюючих органах на території Автономної Республіки Крим або міста Севастополя. Така податкова реєстрація може бути відновлена після евакуації особи на іншу територію України згідно із ст. 15 цього Закону у порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади з питань оподаткування, або внаслідок завершення строку тимчасової окупації;

5) для отримання права на податкову соціальну пільгу фізична особа-резидент зобов'язана задекларувати доходи, що мають джерело походження з території ВЕЗ «Крим», та подати декларацію про відсутність громадянства держави-окупанта;

6) митні формальності, пов'язані з поставками товарів, переміщенням транспортних засобів комерційного призначення та фізичних осіб через адміністративний кордон ВЕЗ «Крим», здійснюються у відповідних контрольних пунктах в'їзду-виїзду, у яких утворюються підрозділи органів доходів і зборів, поставка товарів з території ВЕЗ «Крим» на іншу територію України з метою їх вільного обігу здійснюється у митному режимі імпорту із застосуванням норм законодавства України про державний санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фіто-санітарний, екологічний, радіологічний контроль, інших заходів тарифного і нетарифного регулювання;

7) фізичні особи (іноземці, особи без громадянства, громадяни України), які мають місце проживання на тимчасово окупованій території України, у тому числі ті, що тимчасово перебувають на іншій території України, а також юридичні особи та їх відокремлені підрозділи із місцезнаходженням на тимчасово окупованій території України для цілей здійснення митних формальностей визнаються нерезидентами;

8) норми міжнародних угод, укладених між компетентними органами України та інших країн про використання національних (внутрішніх) докумен-

тів для в'їзду, виїзду і пересування фізичних осіб територією договірних сторін, не поширюються на тимчасово окуповану територію України. Паспорт або інший проїзний документ особи, який був виданий компетентним органом держави-окупанта на території тимчасово окупованої території України, чи фізичної особи, яка постійно проживає або тимчасово перебуває на такій окупованій території, вважається недійсним (не дає права) на перетин адміністративного кордону ВЕЗ «Крим» та державного кордону України;

9) законодавчі акти України, які передбачають надання дотацій, субсидій, інших грошових виплат за рахунок бюджетів, фондів державного соціального страхування (забезпечення), Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, отримання податкової соціальної пільги, а також пільг і компенсацій, поширюються на громадян України, які не мають одночасно громадянства держави-окупанта та надаються на іншій території України у разі дотримання визначених законодавством процедур за умови пред'явлення дійсного паспорта громадянина України та особистої декларації про відсутність громадянства держави-окупанта;

10) система електронних платежів Національного банку України та внутрішньодержавні платіжні системи, платіжними організаціями яких є резиденти України, не застосовуються на тимчасово окупованій території України;

11) переміщення готівкової валюти держави-окупанта через адміністративний кордон ВЕЗ «Крим» забороняється, за винятком її переміщення фізичними особами в сумі, що не перевищує в еквіваленті 10000 гривень, за умови усного декларування посадовій особі митниці;

12) залучення на території України вкладів (депозитів) та/або надання позик (кредитів), виражених у валюті держави-окупанта, забороняється, валютний резерв України не може містити валюту, емітовану державою-окупантом, або цінні папери (інші боргові інструменти), виражені у валюті держави-окупанта.

Проблеми правового режиму у зоні проведення антитерористичної операції на Сході України

Проблемним є визначення правового режиму у зоні проведення антитерористичної операції – території на Сході України (окремі райони Луганської та Донецької області, вказані у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 07.11.2014 р. № 1085-р.), де станом на сьогодні держава-Україна не має можливості здійснювати ефективний контроль та управління ними через зайняття російсько-

терористичними збройними формуваннями. Дослідження правового режиму публічного управління на вказаних територіях свідчить про поєднання режиму у зоні проведення АТО та, фактично, воєнного стану шляхом забезпечення здійснення управління через утворення військово-цивільних адміністрацій. Відповідно, Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» від 05.03.2015 р. № 123/2015 такі були утворені як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування.

Останні, згідно зі ст. 67-2 БК України, перейняли на себе всі фінансово-правові повноваження органів місцевого самоврядування відповідної територіальної юрисдикції.

Водночас п. 24 Розділу VI БК України визначив, що виконання державного бюджету та місцевих бюджетів у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на території проведення антитерористичної операції, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, здійснюється з урахуванням таких особливостей: 1) витрати державного бюджету, у тому числі в частині трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, здійснюються після повернення територій під контроль державної влади; 2) перерахування трансфертів місцевим бюджетам, передбачених у законі про Державний бюджет України, здійснюється у порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України; 3) за рішеннями Президента України, відповідних органів державної влади або їх посадових осіб може запроваджуватися особливий порядок діяльності учасників бюджетного процесу на відповідній території України та/або відбуватися зупинення, поновлення їхньої діяльності, їх переміщення, реорганізація, ліквідація.

Водночас правовий режим указаних територій, щодо яких зберігається можливість здійснювати управління органами влади України і які зайняті озброєними угрупованнями так званих «Д/ЛНР», залишається формально не визначений.

17 березня 2015 року постановою Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» тимчасово окупованими територіями було визнано окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, у яких, відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 р., запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України. Вказаний

Закон завідомо був політично-дипломатичним актом про наміри, а тому його норми не діяли жодного дня з моменту прийняття.

Така невизначеність щодо значної частини території держави та осіб, які там проживають, порядку комунікації та реагування на вказану ситуацію є недопустимою. Хоча передумови та наслідки і для території Автономної Республіки Крим, і для окупованих районів Донецької і Луганської областей єдині. Тому, вважаємо, що одним із першочергових кроків, який уже істотно затримався у часі, є поширення режиму тимчасово окупованої території за взірцем Автономної Республіки Крим із визначенням реального окупанта цієї території на окремі райони Донецької та Луганської областей.

Водночас у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України за результатом вивчення одного із проектів закону, який покликаний уніфікувати підходи та забезпечити цілісність правового регулювання режиму тимчасово окупованої території України, вказується на те, що «...у проекті (Закону – *авт.*) не враховується, що в контексті норм міжнародного права, зокрема, міжнародного гуманітарного права..., а також з урахуванням фактичної ситуації у цих регіонах тимчасово окуповані території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя і окуповані райони Донецької, Луганської областей мають низку важливих відмінностей. У зв'язку з цим виникають сумніви щодо можливості встановлення однакового правового режиму цих територій в одному законі»³. Вважаємо, що такі висновки є неправильними, оскільки відповідний національний правовий режим запроваджений та ґрунтується на єдиних вихідних даних: втраті контролю над частиною території та можливості здійснювати ефективне управління нею, а тому в рамках держави повинен мати єдині підходи. Натомість, зауваження Головного науково-експертного управління доречне у питаннях міжнародно-правових заходів.

Зростання значення заходів з протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, як наслідок окупації території держави

Окремим елементом правового режиму у сфері фінансової діяльності, що зумовлений існуванням непідконтрольних державній владі територій, є посилення заходів протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом чи для фінансування тероризму. Фінансування та інше сприяння тероризму, згідно із законодавством, вважається одним із елементів терористичної діяльності, оскільки без належних матеріальних ресурсів реалізувати вказані задуми щодо здійснення терористичних актів неможливо. У зв'язку із цим, у сфері фінансів боротьба з тероризмом є безперервним процесом, що зумовлює

³ Vysnovok Holovnoho naukovo-ekspetnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na projekt Zakonu Ukrainy «Pro tymchasovo okupovanu terytoriiu Ukrainy» (reiestr. № 3593-d vid 19.07.2016 r.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59833

існування низки постійних спеціальних заходів, які заслужено можна вважати елементами окремого особливого (спеціального) режиму у сфері публічної фінансової діяльності. Ще однією особливістю заходів у межах цього режиму є те, що, зважаючи на транснаціональний характер небезпеки та руху фінансових потоків, які можуть бути використані для фінансування терористичної діяльності, у його впровадженні важливе значення має координація зусиль та спільні заходи на міжнародному рівні.

Указані заходи, в основному, визначаються у Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 р. та становлять зміст правового режиму боротьби з фінансуванням тероризму. Основу їх формує побудована система фінансового моніторингу, яка складається із первинного та державного рівнів, яка є сукупністю заходів, що здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення і які включають проведення державного фінансового моніторингу та первинного фінансового моніторингу. Елементами цього режиму є впровадження актуальної системи ідентифікації, верифікації та вивчення клієнтів при здійсненні фінансових операцій (ст. 9 Закону про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом), управління та оцінки ризиків фінансових операцій (ст. 11 цього ж Закону), обміну інформацією щодо здійснення, аналізу та оцінки фінансових операцій (ст. 12 Закону), зупинення операцій та доступу до активів, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, та арешт таких активів (ст. 17 Закону про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та ст.ст. 11-1, 11-2 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», ст. 183-4 Кодексу адміністративного судочинства України), відповідальності за порушення режиму (ст.ст. 209, 209-1, 258-5 Кримінального кодексу України, ст.ст. 24-27 Закону про протидію легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом).

Неможливість реалізації вказаних заходів на частині території виключає можливість її участі у фінансово-кредитній системі держави, оскільки вигодонабувачами від будь-яких фінансових трансакцій з високим ступенем ймовірності будуть терористи та інші учасники міжнародної злочинності.

Заходи спеціального правового режиму, зумовлені тимчасовою окупацією частини території держави, крізь призму забезпечення рівності осіб

Заходи особливого (спеціального) режиму не завжди є однозначними у їхньому сприйнятті. Так наприклад, аналізуючи процедуру легалізації юридичних

фактів на тимчасово окупованій території, звертаємо увагу на те, що згідно зі ст. 12 Конвенції про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, укладеною 07.10.2002 р. між державами-членами СНД (набула чинності 27.04.2004 р.), документи держави-окупанта – Російської Федерації, видані або засвідчені компетентною установою або спеціально на те уповноваженою особою в межах її компетенції, за встановленою формою та скріплені гербовою печаткою на її території (наприклад, у тому ж Ростові-на-Дону), приймаються на території України без будь-якого спеціального посвідчення та користуються доказовою силою офіційних документів. А от документи, видані громадянам України Російською Федерацією на тимчасово окупованій території України, створюють лише додаткові проблеми для визнання їх правового статусу. Збереження такої ситуації створює небезпечний прецедент «перекладання відповідальності» за окупацію з держави на приватну особу, яка в таких умовах позбавлена можливості ефективного відновлення та захисту своїх прав національними механізмами⁴.

Спеціальні процедури верифікації (підтвердження) підставності проведення соціальних виплат, спеціальних правил у багатьох випадках сприймаються як ознака дискримінації, що, наприклад, зумовило оскарження п. 1 Постанови Правління Національного банку України «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» від 03.11.2014 р. № 699. Указаною Постановою було встановлено, що для цілей застосування нормативно-правових актів Національного банку України особа, місцезнаходження якої (zareєстрована/постійно проживає) на території вільної економічної зони «Крим», прирівнюється до нерезидента (за інвестиційними операціями – до іноземного інвестора). Скасовуючи вказаний пункт оскаржуваної Постанови, Київський апеляційний адміністративний суд водночас вказав, що дискримінація означає поводження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях, якщо вона не переслідує легітимну ціль або якщо немає розумного співвідношення між застосованими засобами та переслідуваною ціллю. Застосування Національним банком України певних обмежувальних заходів ґрунтується, по-перше, на вжитті заходів щодо усунення негативного впливу тимчасової окупації частини території України – Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, по-друге, на необхідності виконання Відповідачем приписів Закону, які є загальнообов'язковими, а, отже, переслідують легітимну ціль та не можуть вважатися такими, що містять ознаки дискримінації осіб. При цьому встановлення у ході судового розгляду справи судом апеляційної інстанції невідповідності п. 1 оскаржуваної Постанови № 699 вимогам чинного законодавства свідчить про відсутність у Національного банку

⁴ О. В. П'ятыт'кы, *Problemy reiestratsii aktiv tsyvil'noho stanu, iaki vynykly na tymchasovo okupovaniy terytorii Ukrainy: prychyny, naslidky, shliakhy vyrishennia*, «Biuletен' Ministerstva iustytstii Ukrainy» 2016, nr 2, s. 35-41.

України повноважень на розширення нормативно визначеного кола нерезидентів, а не про дискримінаційний характер цього підзаконного акта⁵.

Висновки

Таким чином, правовий режим тимчасово окупованих територій створює необхідні формальні умови функціонування системи публічного управління у винятковій ситуації втрати контролю над частиною території (територіального обмеження суверенітету). Водночас, зважаючи на статус осіб, які проживають в умовах окупації, потрібно надзвичайно виважено підходити до його змістовного наповнення та впровадження в частині забезпечення гарантій прав, свобод та інтересів, а також соціалізації осіб, які покинули окуповану територію. При оцінці заходів щодо осіб, які проживають на окупованій території, варто пам'ятати, що втрата можливості здійснювати ефективне управління на вказаних територіях (у тому числі, доступ до коштів, гарантії безпеки особи та її майна) є об'єктивною обставиною запровадження особливого (спеціального) режиму, що неминуче зумовлює відмінні умови в забезпеченні реалізації прав, свобод та інтересів таких осіб як правило на підконтрольній території. А тому, додаткові процедури щодо реалізації їх правового статусу є необхідними та не можуть розглядатися з позицій дискримінації.

Бібліографія

1. O. V. Adabash, *Poniattia, sutnist' ta oznaky administratyvno-pravovykh rezhymiv*, «Yevropejs'ki perspektyvy» 2013, nr 12, s. 37-38.
2. T. P. Minka, *Osoblyvosti klasyfikatsii administratyvno-pravovykh rezhymiv*, «Forum prava» 2012, nr 3, s. 457, www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12mtpapr.pdf
3. S. V. Sarana, *Podatkovyj rehym u zakonodavstvi Ukrainy: perspektyvy vdoskonalennia*, «Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu vnutrishnikh sprav» 2013, nr. 58, http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnus/2013_58/55/41.pdf
4. Vysnovok Holovnoho naukovykh-ekspetnoho upravlinnia Verkhovnoi Rady Ukrainy na proekt Zakonu Ukrainy «Pro tymchasovo okupovanu terytoriiu Ukrainy» (reiestr. № 3593-d vid 19.07.2016 r.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59833
5. O. V. Il'nyts'kyj, *Problemy reiestratsii aktiv tsyvil'noho stanu, iaki vynykly na tymchasovo okupovaniy terytorii Ukrainy: prychyny, naslidky, shliakhy vyrishennia*, «Biuletyn Ministerstva iustytii Ukrainy» 2016, nr 2, s. 35-41.
6. *Postanova Kyivs'koho apeliatsijnoho administratyvnoho sudu vid 01.09.2015 r. u spravi № 826/17587/14*, Yedynyj derzhavnyj reiestr sudovykh rishen', <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67880958>

⁵ *Postanova Kyivs'koho apeliatsijnoho administratyvnoho sudu vid 01.09.2015 r. u spravi № 826/17587/14*, Yedynyj derzhavnyj reiestr sudovykh rishen', <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67880958>

Streszczenie

Oleh Ilnytskyi

Narodowy Uniwersytet im. Iwana Franki we Lwowie

Tymczasowa okupacja części terytorium Ukrainy jako czynnik szczególnej regulacji prawno-finansowej

Fundusze publiczne środków pieniężnych są przedmiotem stosunków prawnych w sferze publicznej działalności finansowej. W związku z powyższym określenie ich statusu prawnego jest kwestią kluczową.

Zgodnie z art. 1 oraz 3 ustawy Ukrainy o podstawowych prawach i wolnościach obywateli oraz o systemie prawnym na okupowanym terytorium Ukrainy z dnia 15.04.2014 r. terytorium lądowe Autonomicznej Republiki Krym oraz miasta Sewastopol, wody wewnętrzne Ukrainy na tych terytoriach, wewnętrzne wody morskie oraz wody terytorialne Ukrainy otaczające Półwysep Krymski, terytorium wyłącznej (morskiej) strefy ekonomicznej Ukrainy wzdłuż wybrzeża Półwyspu Krymskiego oraz przylegającego do wybrzeża szelfu kontynentalnego – wszystkie te terytoria znajdują się w jurysdykcji organów władzy państwowej Ukrainy zgodnie z przepisami prawa międzynarodowego, konstytucją oraz ustawami Ukrainy. Z kolei przestrzeń powietrzna nad tymi terytoriami posiada status tymczasowo okupowanego terytorium, które jest nieodłączną częścią terytorium Ukrainy, gdzie również obowiązuje konstytucja oraz prawo Ukrainy, jednak możliwość realizacji suwerenności Ukrainy nad tym terytorium jest ograniczona.

Brak możliwości realizacji uprawnień władczych dotyczących funkcjonowania instytucji publicznych na określonym terytorium prowadzi do potrzeby zmiany podejścia do realizacji uprawnień państwa w celu zachowania prawa do konkretnego terytorium. Wspomniana kwestia ma swoje odniesienie także do sfery regulacji systemów finansowych państwa, które przewidują jednolitość centralnego systemu finansowego z innymi terytoriami państwa.

Wprowadzone do prawa finansowego Ukrainy zmiany określiły szczególne stosunki pomiędzy budżetem państwowym a budżetami Republiki Autonomicznej Krym oraz miasta Sewastopol. Wspomniany model («samofinansowania») przewiduje pełne finansowanie działalności administracji na określonych terytoriach przez miejscowy budżet oraz przekierowuje wszelkie środki otrzymane w formie dochodów budżetowych do budżetów miejscowych. Pozostałe kwestie organizacji działalności ekonomicznej na tymczasowo okupowanym terytorium uregulowane zostały w ustawie Ukrainy o utworzeniu wolnej strefy ekonomicznej «Krym» oraz o szczególnym charakterze prowadzenia działalności ekonomicznej na tymczasowo okupowanym terytorium Ukrainy z dnia 12.08.2014 r.

Analiza statusu realizacji uprawnień państwa na wschodnich ziemiach Ukrainy, gdzie prowadzone są działania bojowe, świadczy o połączeniu systemu prowadzenia działań antyterrorystycznych z rzeczywistym stanem wojennym. Jednocześnie system prawny wspomnianych terytoriów jest nadal formalnie nieokreślony. Chociaż warunki i skutki dla terytorium Republiki Autonomicznej Krymu oraz okupowanej części obwodu donieckiego i ługańskiego są tożsame. Dlatego też, Autor uważa, że jednym z pierwszych kroków powinno być rozszerzenie reżimu prawnego dla tymczasowo okupowanych terytoriów również i na te terytoria z jednoczesnym wskazaniem rzeczywistych sił okupacyjnych na terenie obwodu donieckiego i ługańskiego.

Osobną kwestią przepisów szczególnych odnoszących się do terytoriów okupowanych są działania zmierzające do zapobieżenia legalizacji dochodów uzyskanych wskutek

działań przestępczych czy też przeznaczonych na finansowanie terroryzmu. Dzisiejszy stan prawny wyłącza możliwość udziału tych środków w finansowo-kredytowym systemie Ukrainy, ponieważ ostatecznym odbiorcą korzyści wynikających z tego rodzaju operacji będą najprawdopodobniej terroryści oraz inni uczestnicy międzynarodowej działalności przestępczej.

Działania w ramach szczególnego systemu prawnego są oceniane niejednoznacznie. Dla przykładu, procedury szczególne weryfikacji (potwierdzenia) zasadności przeprowadzenia wypłat socjalnych są często odbierane jako działania dyskryminacyjne.

System przepisów regulujących tymczasowo okupowane terytoria tworzy formalne warunki funkcjonowania administracji publicznej w sytuacji wyjątkowej, którą z pewnością jest utrata kontroli nad częścią terytorium państwa (terytorialnego ograniczenia suwerenności państwa). Przy ocenie działań dotyczących prawa obywateli, należy pamiętać, że utrata możliwości realizacji efektywnej administracji jest obiektywną przesłanką wprowadzenia szczególnego reżimu prawnego, co z kolei warunkuje odmienności w sferze zabezpieczania praw, wolności oraz interesów jednostki. Dodatkowe procedury odnoszące się do realizacji statusu prawnego wobec tych osób są konieczne i nie mogą być postrzegane przez pryzmat działań dyskryminacyjnych.

Słowa kluczowe: okupacja tymczasowa, szczególny (wyjątkowy) reżim prawny, terroryzm, system finansowy.

Summary

Oleh Ilnytskyi

Ivan Franko National University of Lviv

Temporary occupation of a part of Ukraine's territory as a factor of special financial regulation

Public funds are the object of legal relations in the sphere of public financial activities. Therefore, the definition of their legal regime is of paramount importance, and it is an integral part of the system of legal regulation of public administration.

According to Art. 1 and 3 of the Law of Ukraine of 15.04.2014 «On ensuring rights and freedoms of citizens and legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine» the land territory of the Autonomous Republic of Crimea and of the city of Sevastopol, and the inland waters of Ukraine adjacent to these territories; the inland waters and territorial sea of Ukraine adjacent to the Crimean Peninsula; the territory of the adjacent area, exclusive economic zone, and continental shelf along the coast of the Crimean Peninsula, which are subject to the jurisdiction of Ukrainian authorities in accordance with international law, the Constitution and the laws of Ukraine; the air space above the specified territories comprise the temporarily occupied territory of Ukraine, where the application of the Constitution and the laws of Ukraine extends to such territory, however, the possibilities of the Ukraine's sovereignty realization over this territory is objectively limited.

The absence of the possibility to exercise managerial influence on the functioning of public institutions of a particular area leads to the necessity for change of approaches to exercising governance while maintaining the rights to a particular territory. The specified issue arises for ensuring the regulation of the financial system that provides the con-

nection between the center and other territories of the state through the appropriate financial transactions.

The amendments to the Budget Code of Ukraine formulated the peculiarities of the relations between the state budget and the budgets of the Autonomous Republic of Crimea and of the city of Sevastopol. The specified model (the «self-financing» model) provides the full funding of exercising governance at the expense of the appropriate local budgets in a particular territory, and it remains all the funds received in the form of budget revenues to the same budgets. Other issues of organization of financial and economic activities in the temporarily occupied territories are regulated by the Law of Ukraine of 08.12.2014 «On the creation of the free economic zone «Crimea» and on the peculiarities of economic activities in the temporarily occupied territory of Ukraine».

The study of the legal regime of public administration in the territories of Eastern Ukraine, where the military operations are conducted, shows the combination of the anti-terrorist operation zone and the actual martial law. However, the legal regime of the specified territories is not formally defined. It should be noted that the prerequisites and consequences for the territory of the Autonomous Republic of Crimea and the occupied regions of Donetsk and Luhansk oblasts are the same. Therefore, we think that one of the primary steps is to extend the regime of the temporarily occupied territory on the separate regions of Donetsk and Luhansk oblasts with the real defining of an occupier of this territory.

Another element of the legal regime arising from the existence of uncontrolled territories is strengthening of measures against legalization (laundering) of the proceeds from crime and financing of terrorism. The current state excludes the possibility of their participation in the financial and credit system of the state, because there is a high probability that the beneficiaries of any financial transactions will be terrorists and other members of international crime.

Measures of particular (special) regime are not always straightforward in their perception. Special procedures for the verification (confirmation) of the grounds for social payments, special rules in many cases are perceived as a sign of discrimination.

The legal regime of the temporarily occupied territories creates the necessary formal conditions for functioning of the system of public administration in the exceptional situation of losing control over a part of the territory (territorial limitation of the sovereignty). While evaluating the measures for people, we should remember that the loss of the possibility to exercise effective governance is an objective basis for the introduction of a special regime, which inevitably creates excellent conditions for ensuring the rights, freedoms, and interests of such people. Additional procedures concerning the realization of their legal status are necessary, and they cannot be viewed from the standpoint of discrimination.

Keywords: temporary occupation, special (particular) legal regime, terrorism, financial system.