



СИТУАЦІЯ щодо господарської діяльності на тимчасово окупованих територіях

Законодавство України

15 березня 2022 року був введений в дію закон № 2108-IX [«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційна діяльність»](#). В цьому законі надається визначення поняття «колабораційна діяльність» (стаття 111-1 Кримінального кодексу України), яка, зокрема включає провадження господарської діяльності у взаємодії з державою-агресором, незаконними органами влади, створеними на тимчасово окупованій території, у тому числі окупаційною адміністрацією держави-агресора (пункт 4). Така діяльність карається штрафом до 10 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (12 404 000 грн.) або позбавленням волі на строк від 3 до 5 років, з позбавленням права займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років та з конфіскацією майна.»

15 березня та 21 квітня також були внесені зміни до закону [«Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»](#), якими дія закону поширювалася на тимчасово окуповані території, які визначаються та періодично уточнюються Кабінетом Міністрів України ([інформація про окуповані території станом на 16.06.2022](#)).

Цим законом, зокрема, визначаються нікчемними правочини, укладені з суб'єктами господарювання на окупованій території (стаття 13, п.2), платежі на окупованій території, розрахунки з іншими територіями України, переказ коштів не проводяться (стаття 13, п.3, п.6), державні гарантії за запозиченнями не надаються (стаття 13, п.4), норми регуляторного законодавства (стосовно ліцензій, сертифікатів походження) не застосовуються (стаття 13, п.8), юридичної відповідальності за невиконання зарплати підприємства не несуть. Варто зауважити, що зазначена редакція статті, яка практично блокує господарську діяльність на окупованих територіях, з'явилися лише 1 липня 2021 року. До цього часу, починаючи з 15 квітня 2015 року, стаття містила лише загальну фразу про те, що «особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території визначаються законом». В квітні 2022 року були додані лише норми щодо державних гарантій, ліцензій та сертифікатів.

В липні 2021 року також була додана стаття 13-1, якою унормовуються особливості переміщення товарів на та з окупованих територій. Переміщення товарів, робіт та послуг між тимчасово окупованими територіями та іншою територією України усіма видами транспорту (автомобільним, залізничним, повітряним та трубопровідним транспортом, лініями електропередач, гідротехнічними спорудами) заборонено. Переміщувати можна лише товари особистого вжитку фізичних осіб згідно переліку, затвердженого [наказом Мінреінтеграції № 258 від 23.11.2021](#) (стаття 13-1, п.3), через гуманітарні коридори (стаття 13-1, п.4) та для гуманітарну допомогу (стаття 13-1, п.5). За порушення порядку в'їзду/виїзду на окуповану територію передбачений штраф від 7 до 10 неоподатковуваних мінімумів (8 780-12 540 грн).



Натомість в статті 1 цього закону визначається, що тимчасово окупована територія є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, хоча правовий режим її визначається цим законом.

Згідно п.2 статті 13 здійснення господарської діяльності підприємствами на окупованих територіях, дозволяється виключно після зміни податкової адреси на іншу територію України.

Пунктом 6 статті 13 встановлюється, що на окупованій території будь-який правочин щодо нерухомого майна, у тому числі щодо земельних ділянок, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків.

Пункт 3 статті 9 встановлює, що будь-який акт (рішення, документ), виданий окупаційними органами, є недійсним і не створює правових наслідків (крім документів, що підтверджують факт народження, смерті, реєстрації/розірвання шлюбу). А у пункті 4 зазначається, що встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з незаконними органами допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України. Норми щодо випадків, коли встановлення зв'язків з окупаційною владою суб'єктами господарювання можливе, відсутні.

Висновки:

- чинне законодавство України повністю блокує господарську діяльність на окупованих територіях: договори визнаються нікчемними і не несуть правових наслідків, платежі заблоковані, переміщення товарів через межу окупованої території заборонене;
- хоча господарська діяльність на окупованих територіях формально й дозволяється після зміни юридичної та податкової адреси, з огляду на заборони та обмеження щодо ключових параметрів господарювання вести її на практиці вкрай проблематично;
- право власності на майно за суб'єктами господарювання зберігається і буде відновленим після звільнення окупованих територій;
- реєстрація підприємства в органах окупаційної влади визнається недійсною;
- провадження господарської діяльності у взаємодії з окупаційною адміністрацією карається штрафом до 12 540 000 грн. і позбавленням волі до 15 років.

Міжнародне законодавство

Базовим міжнародним документом, який стосується унормування життя суспільства за умови ведення воєнних дій є [IV Гаазька Конвенція про закони і звичаї війни на суходолі](#) та Положення про закони і звичаї війни на суходолі, яке додається до неї від 18 жовтня 1907 року. IV Гаазька конвенція 1907 року ратифікована в Україні 29 травня 2015 року (і до сих пір не ратифікована в РФ). В цьому документі зазначається, що він має на меті максимально чітко визначення законів і звичаїв війни та встановлення обмежень, які максимальною мірою пом'якшили б їх суворість, зменшення лиха війни, відносин з жителями окупованих територій.

Щодо діяльності бізнесу на окупованих територіях зазначається, що приватна власність їх мешканців не підлягає конфіскації (стаття 46), мародерство забороняється (стаття 47). Якщо окупант стягує податки, він повинен їх спрямувати на витрати по управлінню окупованою територією у тій самій мірі, як це був зобов'язаний робити законний уряд (стаття 48), збір інших грошових внесків можливий лише для потреб армії або управління окупованою територією



(стаття 49). Внески мають збиратися на підставі письмового наказу та під відповідальність верховного головнокомандувача окупаційної армії згідно з чинними правилами оподаткування і сферою дії податків, за кожний внесок має видається розписка. Внески у негрошовій формі чи у формі послуг можуть вимагатися лише на підставі рішення командира окупованої місцевості і повинні бути пропорційними ресурсам країни та мати такий характер, щоб не накладати на населення обов'язок брати участь у військових діях проти своєї країни. Отримані у негрошовій формі внески мають оплачуватися, у тому числі готівкою (статті 51, 52).

Держава-окупант розглядається лише як управляючий майном, у тому числі нерухомості та сільськогосподарських угідь, які знаходяться на окупованій території, який повинен зберігати цінність майнових об'єктів і управляти ними згідно з правилами користування чужим майном з правом привласнення доходів і обов'язком щодо збереження такого майна (стаття 55). Окупант може заволодіти лише тим майном, яке належить державі і використовується у військових цілях (стаття 53).

- Сільськогосподарські виробники є платниками єдиного податку ІУ групи, який стягується до місцевих бюджетів і йде на потреби місцевої громади. Окупаційна влада на окупованих територіях запроваджує єдиний податок з обороту у розмірі 5%, що відповідає єдиному податку ІІІ групи, який також йде на потреби місцевої громади. Отже, встановлюючи вказаний режим оподаткування, окупаційна влада не порушує положення ІУ Гаазької конвенції. Україна є стороною Гаазької конвенції, а відтак має керуватися положеннями цього документу і визнавати право окупаційної влади встановлювати місцеві податки та збори з метою забезпечення управління окупованою територією. Поширення покарань, встановлених в рамках законодавства про колаборацію, на тих, хто платить податки, встановлені окупаційною владою, є протиправним.

[ІУ Женевська Конвенція про захист цивільного населення під час війни](#) від 12 серпня 1949 року набрала чинності для України 3 січня 1955 року і діє в редакції від 8 лютого 2006 року, якою були зняті накладені раніше застереження. Конвенція надає захист будь-яким особам, в які будь-який момент та за будь-яких обставин опинилися під владою окупаційної держави, громадянами яких вони не є (стаття 4). І такі особи за жодних обставин не можуть відмовлятися, частково або цілком від прав, які їм забезпечують ця Конвенція (стаття 8).

Конвенція встановлює, що будь-які заходи, що мають на меті спричинити безробіття чи обмежити можливості працевлаштування для робітників окупованої території, щоб примусити їх працювати на окупаційну державу, забороняються (стаття 52). Окупаційна держава може поширювати на населення окупованої території дію положень, які є необхідними для підтримання ефективного управління територією, забезпечення безпеки окупаційної держави, особового складу та власності окупаційних сил та адміністрації, а також об'єктів та комунікаційних ліній, які ними використовуються (стаття 64).

- Норми закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», якими зупиняється будь-яка господарська діяльність на окупованих територіях, протирічать нормам статті 52 ІУ Женевської конвенції 1949 року, оскільки виключають можливості продовжити свою роботу в місцевих аграрних підприємствах, і таким чином штовхають їх на працевлаштування в структурах окупаційної влади.
- ІУ Женевська конвенція також підтверджує правомірність встановлення податків окупаційною владою, спрямованих на підтримку функціонування системи управління окупованою територією.



[Додатковий протокол I до Женевських конвенцій](#) від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, від 8 червня 1977 року забороняє знищувати, виводити або доводити до непридатності об'єкти, необхідні для виживання цивільного населення, такі як сільськогосподарські райони, що виробляють продовольство, посіви, худобу, споруди для забезпечення питною водою й запаси останньої, а також іригаційні споруди спеціально з метою не допустити використання їх цивільним населенням або супротивною стороною як засобу підтримання існування (стаття 54, п.2). Такі об'єкти не можуть ставати об'єктами репресалій – примусових заходів політичного та економічного характеру, які застосовує одна держава у відповідь на неправомірні дії іншої держави (п. 4). Виключення стосується лише випадків, коли згадані ресурси використовуються виключно на потреби особового складу збройних сил окупанта, прямої підтримки воєнних дій, за умови, що цивільне населення залишиться без достатньої кількості продовольства або води, що викличе серед нього голод, або примусить до виїзду (п.3).

- Норми закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» саме і є примусовими заходами політичного та економічного характеру, які застосовала Україна у відповідь на неправомірні дії держави-окупанта. Це протирічить нормам міжнародного права, які ратифікувала Україна, і мають пріоритет над національним законодавством. А відтак норми закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» мають бути терміново приведені у відповідність до міжнародного права.

Документи ООН

[Загальна декларація прав людини](#), прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, наголошує на необхідності охорони прав людини силою закону для того, щоб людина не була змушена вдаватися до повстання проти тиранії і гноблення. В документі підкреслюється, що розуміння характеру прав і свобод людини є основою для виконання зобов'язання країни щодо поваги і додержання прав людини і основних її свобод.

Цим документом встановлюється, що кожна людина має право на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва (стаття 22), що кожна людина має право на працю, справедливі умови праці (стаття 23). Також зазначається, що всі люди мають право на рівний захист від якої б то не було дискримінації і від якого б то не було підбурювання до такої дискримінації (стаття 7).

- Блокуючи економічну діяльність на окупованих територіях і фактично забороняючи економічні зв'язки з іншою частиною країни, чинне законодавство України запроваджує дискримінацію своїх громадян на окупованих територіях. Це протирічить положенням Загальної декларації прав людини ООН.

[Міжнародний пакт про громадянські і політичні права](#), прийнятий резолюцією 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року і введений в дію 23 березня 1976 року був ратифікований Україною 19 жовтня 1973 року встановлює, що навіть за дії надзвичайного становища ніхто не може бути визнаний винним у вчиненні будь-якого кримінального злочину, що згідно з діючим на момент його вчинення міжнародним правом, не були кримінальним злочином (стаття 15), а кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності (стаття 16).



- Накладання кримінальної відповідальності на здійснення господарської діяльності за умов окупації та заперечення права керівників господарств на підписання господарських договорів протирічить нормам Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, щодо яких не може бути застосований відступ від зобов'язань країни за цим документом з огляду на надзвичайні обставини.

[Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права](#), прийнятий резолюцією 2200А (XXI) від 16 грудня 1966 року був ратифікований Україною також 19 жовтня 1973 року стверджує основне право кожної людини на свободу від голоду і встановлює, що країни-учасники повинні вживати заходів щодо поліпшення методів виробництва, зберігання і розподілу продуктів харчування шляхом вдосконалення або реформи аграрних систем так, щоб досягти найбільш ефективного освоєння і використання природних ресурсів (стаття 11). Також цей документ спонукає держави визнавати право на працю, що включає право кожної людини заробляти собі на життя працею і робити належні кроки до забезпечення цього права (стаття 6).

- Зупинення господарської діяльності підприємств аграрного сектору на окупованих територіях перекреслює зобов'язання України щодо виробництва, зберігання і розподілу продуктів харчування та визнання права на працю керівників та робітників аграрних підприємств.

[Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами](#), прийнята резолюцією 2625 (XXV) від 24 жовтня 1970 року також вводить принцип, згідно якого держави зобов'язуються утримуватися від репресалій – примусових заходів політичного та економічного характеру, які застосовує одна держава у відповідь на неправомірні дії іншої держави.

- Примусове зупинення господарської діяльності на окупованих територіях протирічить нормам цього міжнародного документу.

Документи ЄС

[Європейська конвенція з прав людини](#) (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод) була відкрита для підписання 4 листопада 1950 року, набула чинності 3 вересня 1953 і ратифікована Україною 17 липня 1997 року, забороняє дискримінацію за будь-якою ознакою, у тому числі за проживанням на окупованій території (стаття 14). Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод уточнює дію положень цієї статті.

- Блокуючи економічну діяльність на окупованих територіях і забороняючи економічні зв'язки з іншою частиною країни, чинне законодавство України запроваджує дискримінацію своїх громадян на окупованих територіях. Це протирічить положенням Європейської конвенції з прав людини.

Гармонізація

Чинне законодавство України на даному етапі не містить гармонізованих норм стосовно здійснення господарської діяльності на окупованих територіях – тобто норми і статті 13-1 закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» і пункту 4 статті 111-1 Кримінального кодексу України протирічать міжнародним документам, які ратифіковані Україною.



Водночас не можна сказати, що Україна не докладала зусиль до врахування норм міжнародного права в національному законодавстві. Ще в першій редакції закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року містилися посилання на Гаазькі конвенції 1907 року і IV Женевську конвенцію 1949 року. В редакції закону від 21 квітня 2022 року преамбула до цього закону була суттєво розширена. В ній з'явилися посилання на Статут ООН, Декларацію про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин та співробітництва між державами від 24 жовтня 1970 року та низку резолюцій Генеральної Асамблеї ООН стосовно агресії РФ проти України. Однак посилання на ключові документи ООН – Статут ООН, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права – на даному етапі відсутні*.

* Варто також звернути увагу на прецедент, коли заявою Верховної Ради України ["Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод"](#) зупиняється дія низки положень цих документів. Однак «зупиненні» положення стосуються виключно насильницьких дій, арешту, правового захисту громадян і не стосуються здійснення питань здійснення господарської діяльності. До речі, з цих двох документів зупинити дію норм дозволяє лише один документ – європейська Конвенція про захист прав людини.

- Попри посилання в преамбулі на базові міжнародні документи – Гаазькі конвенції 1907 року, IV Женевську конвенцію 1949 року та Додатковий протокол I від 12 серпня 1949 року – норми закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» щодо здійснення господарської діяльності на окупованих територіях лишаються неузгодженими з цими документами.

Колаборація

В загальному випадку поняття «колаборація» перекладається як «спільна робота» (co-labour) і є синонімом слова «кооперація», хоча й має більш сильний відтінок стосовно прагнення сторін в досягненні поставленої цілі.

Термін «колаборація» у міжнародному праві відсутній. В світовій практиці існує хіба що «колаборативне право», яке стосується укладання оптимальної згоди при розлученні на досудовому етапі. У військовій сфері поняття «колаборація» в сенсі зрадницької співпраці з ворогом почало застосовуватися в 1940 році і було пов'язане з укладанням угоди між урядом Віші та фашистською Німеччиною. Вікіпедія в [статті щодо колаборації під час війни](#) наводить низку прикладів колаборації під час війни в різних країнах. Щодо України там зазначається, що колаборантами є мешканці окупованих територій Донбасу, які допомагають в анексії українських територій.

- З огляду на зазначене вище, пропонується наступне визначення терміну «колаборація» в законодавстві: добровільне встановлення відносин з органами окупаційної влади, їх посадовими особами, фізичними та юридичними особами, громадянами країни окупанта з метою досягнення спільних політичних, економічних, соціальних цілей. Такі відносини посвідчуються документами трудового, цивільного, господарського права або фіксуються на основі доказів.



Загальний висновок

З огляду на:

- неприпустимість невиправданого руйнування економічного потенціалу України на тимчасово окупованих територіях,
- необхідність збереження виробничих потужностей підприємств аграрного сектору, діяльність яких спрямована на забезпечення продовольчої безпеки України, підтримці експортного потенціалу,
- беручи до уваги невідповідність економічної політики по відношенню до суб'єктів господарювання на окупованих територіях міжнародним зобов'язанням України,
- прагнучи реалізувати норми Конституції та чинного законодавства України, спрямовані на захист прав громадян та суб'єктів господарювання України, які проживають та працюють на окупованих територіях,

ГС АСУ наголошує на терміновій зміні норм чинного законодавства України щодо правового режиму господарювання на окупованих територіях.