

Коментар Святогірської групи щодо проекту Закону України «Про державну політику перехідного періоду»

Ми - група людей, які проживають по обидва боки від лінії зіткнення у Донецькій та Луганській областях, яких торкнувся збройний конфлікт на сході України. Через спільну діяльність ми прагнемо знайти те, що нас об'єднує, та донести голос постраждалих від конфлікту людей, аби привернути увагу до важливих миротворчих питань.

До складу Святогірської групи входять 14 учасників, які проживають по обидва боки від лінії зіткнення. Серед нас - внутрішньо переміщені особи (ВПО), депутат місцевої ради на підконтрольній Україні території, ветеран АТО, студенти з непідконтрольної Україні території, а також представники гуманітарних і правозахисних організацій, котрі працюють з наслідками збройного конфлікту на сході України.

З 2018 року ми спільно працюємо над проектами, пов'язаними з питаннями перехідного правосуддя та примирення. У рамках перших проектів ми провели 84 глибокі інтерв'ю з людьми по обидва боки лінії зіткнення щодо їхніх страхів, шляхів завершення конфлікту та правосуддя після конфлікту. Ми також збрали живі історії постраждалих в результаті конфлікту людей, які втратили близьких людей, здоров'я, домівки та родини. Публікація за результатами згаданих проектів є на [сайті](#) нашої групи.

Розробка підходів, концепцій і законопроектів, пов'язаних з перехідним правосуддям в Україні, а також підвищена чутливість зазначеної теми в публічному дискурсі привели нас до думки, що необхідно зрозуміти, як саме жителі Донецької та Луганської областей з обох боків лінії зіткнення розуміють справедливе правосуддя в контексті конфлікту на Донбасі. Саме з цією метою в червні – вересні 2020 року ми провели 100 глибоких інтерв'ю в Луганській та Донецькій областях з обох боків лінії зіткнення.

Поява законопроекту, ініційованого Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України «Про державну політику перехідного періоду» стала додатковим підтвердженням актуальності проведеної нами роботи. Спираючись на обговорення в нашій групі та попередні висновки дослідження з перехідного правосуддя у 2020 році, ми підготували коментарі від нашої групи до зазначеного законопроекту.

1. Використані в законопроекті терміни викликають неоднозначні тлумачення та потребують роз'яснень

Частина термінів, використаних в законопроекті, потребують роз'яснень, оскільки вони не закріплені в українському законодавстві.

- У законопроекті використовується термін «тимчасова окупація Російською Федерацією», але не дається кваліфікація конфлікту згідно міжнародного права «міжнародний збройний конфлікт між Україною та Російською Федерацією».
- Відсутнє роз'яснення терміну «ефективний загальний контроль» у контексті України, Донецької та Луганської областей (Ст. 4 п. 3).
- Встановлення терміну перехідного періоду тривалістю 25 років не має відповідного обґрунтування. Відсутній перелік умов, які могли б скоротити або подовжити термін, визначений в законопроекті (Ст. 8 п. 9).

Учасники групи на непідконтрольній Україні території Донецької та Луганської областей зазначили, що текст законопроекту мало зрозумілий для тих, хто не знаходиться в українському інформаційному просторі. З тексту важко виокремити ключові посилання до жителів непідконтрольної Україні території, тому їхня оцінка законопроекту може бути скоріше емоційною, а не раціональною. Під час розробки подібних нормативних актів України необхідно готувати стислу версію таких документів для жителів Донецької та Луганської областей з обох боків лінії зіткнення та інших регіонів України з ключовими ідеями та сигналами.

2. Як будуть вирішуватись нерегульовані юридичні питання?

- Відсутній позасудовий механізм відновлення прав на власність, котрі були втрачені внаслідок тривалої відсутності правового поля України на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей.
- Викликає запитання процедура відновлення роботи судів (Глава 9), а також формування резерву державних службовців, які працюватимуть на «деокупованих» територіях (Ст. 45).

Рекомендація: надати ВПО з «деокупованих» населених пунктів пріоритетне право (по відношенню до жителів інших регіонів України поза Донецькою та Луганською областями) входження до кадрового резерву держслужбовців.

- Якими були критерії та принципи визначення «територій пріоритетного розвитку» в Донецькій та Луганській областях, на яких вводиться «спеціальний режим інвестиційної діяльності» протягом 25 років (Ст. 39)? Деякі з зазначених районів на підконтрольній Україні території мінімально постраждали від бойових дій. Яким законом регламентується введення «спеціального режиму інвестиційної діяльності»?

3. Подолання наслідків збройного конфлікту

Відповідальність за правопорушення, скоєні під час тимчасової окупації (Ст. 17, 23)

- Основним недоліком існуючої версії законопроекту є те, що в ньому немає точного та однозначного формулювання, котре давало б сигнал мешканцям непідконтрольних територій, які не брали участь у збройному конфлікті, що вони не будуть притягнені до відповідальності, їхні права не будуть відрізнятись від жителів інших регіонів України, а будь-які спроби дискримінації будуть припинені відповідними державними інституціями.
- Від проведених групою у 2020 році інтерв'ю залишилось враження, що люди, які проживають на непідконтрольній Україні території, глибоко розчаровані сьогодишнім станом справ. Причому як прибічники Російської Федерації – вони вважають, що їх зрадила російська влада, так і патріотично налаштовані до України громадяни – вони вважають, що їх зрадила українська влада. Більшість людей з обох сторін лінії зіткнення говорять про маніпуляції вищого політичного керівництва Російської Федерації, так званих республік і України, котрі заради власних інтересів навіюють людям деструктивні ідеї та хибні цілі.
- Майже для всіх опитаних покарання винних у кримінальних злочинах, пов'язаних з веденням бойових дій, є обов'язковою умовою реального, а не формального миру на сході України. Також багато опитаних хотіли б, щоб покарання понесли чиновники та військові вищої та середньої ланки, як мінімум були усунені з їхніх посад.

Амністія (Ст. 17, 23)

- У пункті 1 статті 17 законопроекту зазначено, що особи, які скоїли правопорушення, що підпадають під юрисдикцію Міжнародного кримінального суду (МКС), не підлягають звільненню від кримінальної відповідальності або помилуванню, а також до таких осіб не може застосовуватись амністія.
- Однак на практиці буде нелегко довести, що той чи інший злочин підпадає під юрисдикцію МКС. Таким чином, зазначене положення буде актуальним лише для невеликої кількості злочинів, розслідування яких дозволить точно встановити, що вони дійсно підпадають під юрисдикцію МКС.

- Хоча в статті 23 йдеться про основні підходи до встановлення відповідальності за правопорушення, скосні під час тимчасової окупації, такі важливі питання повинні визначатися конкретно. У цій самій статті згадується законопроект, який має бути/буде розроблений і містити розширений перелік випадків, у разі яких особи не можуть звільнитися від кримінальної відповідальності, бути помилувані або амністовані. Таким чином, без розробки й прийняття додаткового законопроекту притягнення до і звільнення від відповідальності не врегульоване остаточно.
- Також у законопроекті не відображена ситуація з притягнення до і звільненням від відповідальності (амністія) учасників збройного конфлікту з боку України (добровольчі батальйони, ЗСУ) за правопорушення, доведені у встановленому законодавством України порядку.

Люстрація

- Не зрозуміла процедура формування складу комісії з люстрації, зокрема відсутнє роз'яснення, яким чином буде визначатись «бездоганна репутація, високі моральні якості, суспільний авторитет» членів відповідної комісії? (Ст. 24, п. 6).
- У пункті 5 статті 24 йдеться про те, що під люстрацію не підпадають особи у складі «окупаційних адміністрацій РФ», котрі забезпечували життєдіяльність невідконтрольних Україні територій і не завдали шкоду життю й здоров'ю громадян. Також не наведений перелік професій/видів діяльності, які мають на увазі у даному визначенні.

Компенсації

- У законопроекті відсутня інформація щодо виплати матеріальних компенсацій з боку України громадянам, чие майно було пошкоджено в ОРДЛО у результаті влучення снарядів української армії.
- Проведене групою дослідження у 2020 році показало, що більшість респондентів вважає, що для жертв і постраждалих у збройному конфлікті на Донбасі необхідно забезпечити виплату компенсацій. Попри те, що матеріальна/фінансова підтримка не зможе заповнити втрату рідних і близьких, вона стане певною допомогою та надією на повернення до нормального життя. Деякі респонденти зауважили, що незалежно від міри завданої шкоди, необхідно виплатити компенсації всім, хто протягом конфлікту мешкав на невідконтрольній і підконтрольній Україні територіях поблизу від лінії зіткнення.
- Багато хто з респондентів висловили припущення, що перш за все міжнародний суд має визначити винну сторону у конфлікті та зобов'язати її виплатити репарації. Частина респондентів вважає, що Російська Федерація має бути визнана країною-агресором щодо України та, відповідно, сплатити компенсації. При цьому, держава Україна не повинна забувати про своїх громадян по обидва боки лінії зіткнення.
- Деякі респонденти висловили думку, що держава Україна має забезпечити виплату компенсації як сторона збройного конфлікту, на території якої він відбувається. При цьому, Україна має отримати підтримку міжнародних організацій і країн, що є гарантами її безпеки.

Заходи недопущення повторення збройного конфлікту

- У статті 80 не відображено мету проведення національного діалогу, оскільки «розширення спектру учасників, залучених до подолання наслідків збройної агресії РФ» є лише одним із завдань діалогу.
- Також вимагають уточнень заходи забезпечення інформаційного суверенітету та подолання наслідків пропаганди (Ст. 35, 37).

- Під час проведеного групою дослідження у 2020 році більшість респондентів (83 зі 100) висловили думку, що люди, яких торкнувся збройний конфлікт, зможуть жити у мирі у майбутньому. Така думка притаманна респондентам по обидва боки від лінії зіткнення. Розмірковуючи про тематику можливого примирення, учасники дослідження з обох боків лінії зіткнення частіш за все зазначали, що для побудови стійкого миру потрібен час. Важливо, що також значна кількість респондентів підкреслює, що мир можливий у випадку припинення маніпулювання чуттєвими питаннями та налагодження спілкування на горизонтальному рівні (між людьми з обох сторін лінії зіткнення). Особливо важливість спілкування підкреслюють молоді люди віком від 18 до 28 років.
- Шукаючи відповіді на питання щодо шляхів побудови мирного майбутнього, переважна частина респондентів акцентує увагу на необхідності спільного вирішення економічних та соціальних проблем, а також не розбудові безпечного інформаційного простору, основою якого стане нульова толерантність до спроб розпалювання ворожнечі. Саме маніпуляція та пропаганда, на думку багатьох респондентів, слугували початком конфлікту та продовжують розпалювати ворожнечу між людьми.

У цілому даний законопроект може стати гарним початком дискусії в суспільстві на тему перехідного правосуддя. У той же час, його прийняття Верховною Радою України є доцільним після внесення деяких змін, заснованих на аналізі та обробці отриманого зворотного зв'язку від громадянського суспільства та експертів, враховуючи думки людей по обидва боки лінії зіткнення.