

С. Л. Мартищенко

аспірант кафедри міжнародного права та галузевих правових дисциплін
Київського університету права Національної академії наук України
<https://orcid.org/0000-0002-8193-8329>

ВПЛИВ ТИМЧАСОВОЇ ОКУПАЦІЇ ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ НА ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

У статті визначено вплив тимчасової окупації окремих територій України на проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади. Автором систематизовано законодавство у сфері регулювання правового режиму та особливостей здійснення публічного управління на тимчасово окупованих територіях України.

Обґрунтовано, що на тимчасово окупованих територіях децентралізація влади та адміністративно-територіальна реформа у частині формування спроможних об'єднаних територіальних громад та укрупнення районів, утворення та ліквідація відповідних районних державних адміністрацій проведені в загальному порядку за виключенням деяких особливостей.

На підставі проведеного аналізу законодавчих актів, що регулюють правовий режим тимчасово окупованих територій України, аргументовано висновок про те, що однією з особливостей здійснення відповідної реформи є, зокрема зупинення дії на території Автономної Республіки Крим діяльності районних державних адміністрацій до формування у встановленому Конституцією та законами України порядку Ради Автономної Республіки Крим.

Доведено, що одним із наслідків окупації окремих територій України стала територіальна передислокація діяльності органів місцевого самоврядування та державних виконавчих органів на місцях з тимчасово окупованих територій на підконтрольні Україні. Обґрунтовано, що вимушена заборона проведення на тимчасово окупованих територіях будь-яких виборів та референдумів та розпуск (саморозпуск) деяких органів місцевого самоврядування зумовили необхідність утворення для здійснення управління на таких територіях та сприяння їх деокупації військово-цивільних адміністрацій. Автором аргументовано, що тимчасова окупація територій України та введення в Україні правового режиму воєнного стану обумовила необхідність тимчасового спрощення процедури виділення, розподілу та перерозподілу коштів державного та місцевого бюджетів з метою невідкладного покриття витрат, пов'язаних з потребами оборони.

Ключові слова: тимчасова окупація, правовий режим, децентралізація, адміністративно-територіальна реформа.

Постановка проблеми. Тимчасова окупація окремих територій України стала наслідком військової агресії, що триває з 2014 року. Зважаючи на те, що на тимчасово окупованих територіях залишаються проживати громадяни України, які потребують спеціального захисту, є необхідність у чіткому визначенні правового статусу цих територій, зокрема й в аспекті здійснення децентралізації влади. При цьому не викликає сумнівів той факт, що тимчасова окупація окремих територій України не могла не вплинути на адміністративно-територіальну реформу та децентралізацію, що здійснюється у межах такої реформи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Деякі питання, пов'язані з визначенням особливостей правового статусу тимчасово окупованих територій України досліджували у своїх роботах такі вчені, як Р. Гаврік, В. В. Книш, Я. О. Кушнір, В. Ф. Нестерович, П. Репецький та ін. Як правило, наукові пошуки цих та інших вчених у вказаній сфері стосувалися визначення особливостей правового режиму на тимчасово окупованих територіях, окреслення заходів щодо захисту державою громадян України, що перебувають на вказаних територіях. Разом з тим, наукових досліджень, присвячених з'ясуванню впливу тимчасової окупації окремих

територій України на проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади, у сучасній науці адміністративного права не достатньо.

Постановка мети та завдань дослідження. Метою статті є визначення впливу тимчасової окупації окремих територій України на проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади. Для виконання цієї мети реалізовані такі завдання: 1) окреслено систему актів законодавчого регулювання правового режиму тимчасово окупованих територій України; 2) визначено особливості правового режиму тимчасово окупованих територій України; 3) з'ясовано порядок здійснення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади з урахуванням тимчасової окупації окремих територій України.

Результати дослідження. Правовою основою регулювання статусу та режиму управління тимчасово окупованими територіями України є, крім згаданого вище Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», є також закони України «Про державний кордон» від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII [1], «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 6 жовтня 2017 р. № 2167-VIII [2], «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 р. № 2217-IX [3], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим» від 23 серпня 2023 р. № 3334-IX [4], постанови Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» [5], від 8 червня 2016 р. № 376 «Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій» (зі змінами) [6], від 12 вересня 2023 р. № 975 «Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України» [7], від 15 вересня 2023 р. № 1000 «Деякі питання визначення правового режиму на тимчасово окупованій території України» [8], Указ Президента України від 7 лютого 2019 р. № 32/2019 «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій і Луганській областях» [9] тощо.

Крім того, важливе значення для повернення контролю над тимчасово окупованими територіями мають постанова Верховної Ради України «Про Заяву Верховної Ради України про пріоритетні напрями державної політики України у сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 23 серпня 2023 р. № 3333-IX, в якій Україна підтвердила свої наміри щодо відновлення суверенітету на усіх своїх землях, що опинилися під тимчасовою окупацією, та висловила готовність сприяти розширенню кола учасників Міжнародної Кримської платформи та консолідації зусиль держав світу з метою якнайшвидшої деокупації Кримського півострова та подолання загроз з боку російської федерації для глобального миру та безпеки [10].

Серйозність намірів України щодо повернення усіх своїх тимчасово окупованих територій під контроль є, крім іншого, утворення спеціального Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій та затвердження Положення про нього. Вказане Міністерство утворено з метою виконання таких завдань: забезпечення формування та реалізація державної політики з питань: тимчасово окупованої території та захисту прав населення, що на ній проживає; відновлення територіальної цілісності України в межах міжнародно визнаного державного кордону України; внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій території внаслідок або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території України та виїхали за кордон; створення умов для вільного розвитку кримськотатарської мови, мов інших корінних народів та національних меншин, що проживають на тимчасово окупованій території тощо [6].

З цього приводу необхідно погодитися з думкою Я. О. Кушніра, який справедливо зазначає, що законодавче регулювання правового статусу тимчасово окупованих територій необхідно розглядати як проміжний етап на шляху до відновлення територіальної цілісності держави та повернення суверенної влади на вказані території. При цьому науковець звертає увагу, що питання національного регулювання правового статусу цих територій стосується не лише їхньої території, а й осіб, які проживають на ній, оскільки такі громадяни тимчасово відірвані від України, багато з яких не підтримують окупацію і сподіваються на максимальні зусилля

України для відновлення територіальної єдності та захисту їхніх громадянських прав і свобод [11, с. 143].

У процесі деокупації територій виникає необхідність у їх повоєнній відбудові, компенсації втрат жителям громади тощо. З цієї метою Уряд своєю постановою від 18 липня 2023 р. № 731 «Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад» визначив вимоги щодо показників для віднесення територіальних громад і мікрорегіонів до територій відновлення, механізм відбору та віднесення територіальних громад і мікрорегіонів до територій відновлення [12].

Загалом, на підставі огляду сучасного законодавства у сфері регулювання правового режиму тимчасово окупованих територій, деякі науковці пропонують виокремити такі елементи адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій:

1) загальний адміністративно-правовий режим та окремі виключення з нього, пов'язані із: невизнанням юридичних наслідків за рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень тимчасово окупованих територій;

2) встановлення обмежень щодо перетинання межі з тимчасово окупованою територією, часткове поширення на ці правовідносини законодавства про прикордонний контроль із покладанням на прикордонні підрозділи відповідних контрольних повноважень щодо перевірки документів, огляду осіб, транспортних засобів, майна;

3) відповідальність за порушення відповідного адміністративно-правового режиму з боку окремих фізичних та юридичних осіб, покладання на прикордонних підрозділів відповідних адміністративно-юрисдикційних повноважень [13, с. 230].

Видається, що наведена точка зору потребує певного уточнення. Зокрема, поняття правового режиму тимчасово окупованих територій доцільно доповнити тим, що такий режим, крім власне забезпечення захисту прав громадян України, також визначає цілі державної політики на тимчасово окупованих територіях, спосіб перетину кордону з такими територіями, порядок захисту культурної спадщини на тимчасово окупованих територіях, гарантування права власності та користування майном на відповідних територіях тощо.

Загалом, аналізуючи законодавство України в сфері регулювання правового режиму тимчасово окупованих територій, В. Ф. Нестерович доходить висновку, що на рівні Закону України

тимчасово окупованою територією України визначається лише територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій та повітряний простір над цими територіями. Крім того, вчений зауважує, що визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями здійснено на рівні підзаконних актів України, таке визначення зроблено не чітко, використовуючи при цьому відсилковий спосіб викладення нормативного матеріалу з одного правового акта до іншого. На думку науковця, невизначеність статусу окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей у законодавстві України призводить до плутанини під час правозастосовної діяльності, особливо у діяльності судових органів України щодо справ, які стосуються цих територій [14, с. 88].

Разом з тим, приведені висновки зроблені науковцем на підставі аналізу законодавства України про тимчасово окуповані території, що діяло станом на 2017 рік.

Подібні висновки викладені у роботі В. В. Книша, який вважає, що після того, як у 2014 році мала місце окупація перших територій України держава на законодавчому та підзаконному рівні почала активно регулювати правовий режим окупованих територій та правовий статус жителів таких територій. Проте, на думку вченого, таке регулювання відбувалось дещо хаотично та безсистемно, оскільки була відсутня ієрархічність системна ієрархія нормативно-правових актів у цій сфері, а по-друге – регулювання, відсутність єдиного кодифікованого акта, спрямованого на ефективне усунення режиму окупації з цих територій. З цього приводу вчений висунув пропозицію щодо доцільності прийняття єдиного нормативно-правового акта у цій сфері, зокрема Кодексу військової служби та правоохоронної діяльності [15, с. 67–68].

Водночас, після початку повномасштабного вторгнення на територію України, Парламент та Уряд України розробили низку законодавчих змін, що стосуються регулювання тимчасово окупованих територій, зокрема й тих, що пов'язані з дією правового режиму воєнного стану. Наприклад, законодавець запровадив поняття «адміністративна межа між тимчасово окупованою територією та іншою територією України», яке визначено як умовна лінія на поверхні землі, що є межею між тимчасово окупованими Російською Федерацією територіями, що вклю-

чені до переліку, та іншою територією України, на прилеглих до якої територіях не ведуться бойові дії [8].

Крім того, чинним наразі є Указ Президента України від 7 лютого 2019 р. № 32/2019 «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій і Луганській областях», який визначає географічні межі тимчасово окупованих територій, а містить перелік районів, міст, сіл та селищ, а також їх частин, які є тимчасово окупованими [9].

Отже, необхідно погодитися з тим, що правове регулювання тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей представлено найбільш чисельною кількістю актів законодавства, що, ймовірно, пов'язано з темпоральним фактором, а саме – досить тривалим перебуванням цих територій під окупаційною владою.

Передбачувано, що територіально діяльність органів місцевого самоврядування та державних виконавчих органів на місцях з тимчасово окупованих територій передислокована на підконтрольні Україні. При цьому на тимчасово окупованих територіях будь-які вибори та референдуми не проводяться, а для участі у виборах до органів місцевого самоврядування жителям територіальних громад, що перебувають під тимчасовою окупацією, необхідно прибути для участі у виборах на підконтрольні Україні території.

Разом з тим, важливо звернути увагу, що децентралізація влади та адміністративно-територіальна реформа проведені у тому числі й на тимчасово окупованих територіях, зокрема у частині формування спроможних об'єднаних територіальних громад (на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей утворено 31 об'єднану територіальну громаду [16]) та укрупнення районів (ліквідації та утворення нових районів).

До того ж відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим» від 23 серпня 2023 р. було внесено зміни до постанов Верховної Ради України «Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» від 12 травня 2016 р. № 1352-VIII [17] та «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX [18], яким вирішено не відкладати набрання чинності вказаними постановами Верховної Ради України в частині, що

стосується Автономної Республіки Крим, до моменту її повернення під загальну юрисдикцію України, а встановити, що такі постанови набирають чинності з дня, наступного за днем опублікування вказаного Закону [4].

Водночас, згаданим Законом установлено, що до дня, наступного за днем формування Ради міністрів Автономної Республіки Крим в установленому законом порядку, ч. ч. 2–7 ст. 46 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», яка визначає особливості діяльності районних державних адміністрацій в Автономній Республіці Крим, не застосовуються.

Висновки. Отже, на тимчасово окупованих територіях децентралізація влади та адміністративно-територіальна реформа у частині формування спроможних об'єднаних територіальних громад та укрупнення районів (ліквідації та утворення нових районів), утворення та ліквідація відповідних районних державних адміністрацій проведені в загальному порядку за виключенням таких особливостей: призупинення дії на території Автономної Республіки Крим діяльності районних державних адміністрацій до формування у встановленому Конституцією та законами України порядку Ради Автономної Республіки Крим; територіальна передислокація діяльності органів місцевого самоврядування та державних виконавчих органів на місцях з тимчасово окупованих територій на підконтрольні Україні; заборона проведення на тимчасово окупованих територіях будь-яких виборів та референдумів; утворення для здійснення керівництва на тимчасово окупованих територіях та сприяння їх деокупації військово-цивільних адміністрацій; тимчасове спрощення процедури виділення коштів державного та місцевого бюджетів, перерозподілу таких коштів між бюджетами різних або одного рівня, з метою невідкладного покриття витрат, пов'язаних з потребами оборони, відновлення територій, компенсації витрат, завданих військовою агресією тощо.

Список використаної літератури:

1. Про державний кордон : Закон України від 4 листопада 1991 р. № 1777-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12#Text>.
2. Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 06.10.2017 № 2167-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-19#Text>.
3. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимча-

- сово окупованій території України : Закон України від 21 квітня 2022 р. № 2217-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2217-20#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 серпня 2023 р. № 3334-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3334-20#Text>.
 5. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї : постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 року № 367. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF#Text>.
 6. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/pytannia-vyznachennia-povnovazhen-deiakukh-orhaniv-u-sferi-dotrymannia-norm-mizhnarodnoho-s975-120923>.
 7. Питання визначення повноважень деяких органів у сфері дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України : постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 2023 р. № 975. URL: <https://minre.gov.ua/2023/02/22/deyaki-pytannya-ministerstva-z-pytan-reintegraciyi-tymchasovo-okupovanyh-terytorij/>.
 8. Деякі питання визначення правового режиму на тимчасово окупованій території України: постанова Кабінету Міністрів України від 15 вересня 2023 р. № 1000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000-2023-%D0%BF#Text>.
 9. Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій і Луганській областях : Указ Президента України від 7 лютого 2019 року № 32/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF#Text>.
 10. Про Заяву Верховної Ради України про пріоритетні напрями державної політики України у сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : постанова Верховної Ради України від 23 серпня 2023 р. № 3333-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3333-20#Text>.
 11. Кушнір Я. О. Особливості правового статусу тимчасово окупованих територій: порівняльно-правовий аспект. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2021. Вип. 1(49). С. 136-144.
 12. Про затвердження порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2023 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-2023-%D0%BF#Text>.
 13. Гаврік Р., Репецький П. Адміністративно-правовий режим тимчасово окупованих територій: дискусійні питання визначення поняття та елементів в контексті участі службових осіб прикордонних підрозділів у протидії правопорушенням, які вчиняються на межі тимчасово окупованої території. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія ПРАВО*. 2020. Вип. 62. С. 226–230.
 14. Нестерович В. Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. *Наукові записки НаУКМА*, 2017. Т. 200. *Юридичні науки*. С. 85–92.
 15. Книш В. В. Закони та підзаконні нормативно-правові акти України у юридичному забезпеченні захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина на окупованих територіях України. *Науково-інформаційний вісник Право*. 2015. Вип. 12. С. 62–69.
 16. Децентралізація. Територіальні громади. 2023. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada>.
 17. Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : постанова Верховної Ради України від 12.05.2016 № 1352-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1352-19#Text>
 18. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#doc_info.

Martyschchenko S. L. The influence of the temporary occupation of certain territories of Ukraine on administrative-territorial reform and decentralization of power

The article defines the impact of the temporary occupation of certain territories of Ukraine on the administrative and territorial reform and decentralization of power. The author has systematized the legislation in the field of regulation of the legal regime and features of public administration in the temporarily occupied territories of Ukraine.

It is substantiated that in the temporarily occupied territories, the decentralization of power and the administrative-territorial reform in terms of the formation of capable united territorial communities and consolidation of districts, the formation and liquidation of the relevant district state administrations were carried out in a general manner, with the exception of some peculiarities.

Based on the analysis of the legislative acts regulating the legal regime of the temporarily occupied territories of Ukraine, the conclusion that one of the features of the implementation of the relevant reform is, in particular, the suspension of the activity of district state administrations on the territory

of the Autonomous Republic of Crimea until the formation of the one established by the Constitution and laws of Ukraine order of the Council of the Autonomous Republic of Crimea.

It has been proven that one of the consequences of the occupation of certain territories of Ukraine was the territorial relocation of the activities of local self-government bodies and state executive bodies on the ground from temporarily occupied territories to those controlled by Ukraine. It is substantiated that the forced ban on holding any elections and referenda in the temporarily occupied territories and the dissolution (self-dissolution) of some local self-government bodies necessitated the formation of military-civilian administrations to administer such territories and facilitate their de-occupation. The author argued that the temporary occupation of the territories of Ukraine and the introduction of a legal regime of martial law in Ukraine caused the need to temporarily simplify the procedure for the allocation, distribution and redistribution of state and local budget funds in order to urgently cover costs related to defense needs.

Key words: *temporary occupation, legal regime, decentralization, administrative and territorial reform.*