

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v4.2023.4>**Н. В. Мішина**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-2357-3384

ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ: КОНЦЕПЦІЯ ЗДІЙСНЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ

Підкреслено, що питання вирішення проблем тимчасово окупованих територій в Україні після їхньої деокупації вимагають зусиль фахівців низки галузей права та наук. У першу чергу – фахівців з конституційного права та з міжнародного права. Адже саме розуміння та застосування міжнародного права в контексті тимчасово окупованих територій є ключовим елементом досліджень української юридичної науки. Це стосується як міжнародних зобов'язань України, так і прав людини на цих територіях, а також особливостей здійснення державної влади та місцевого самоврядування на цих територіях (у тому числі, з метою захисту прав людини).

Метою статті є аналіз потенціалу галузі конституційного права України з застосуванням зарубіжного досвіду ідентифікувати можливі проблеми та почати розробку шляхів їхнього вирішення ще до того, як усі території будуть деокуповані.

Зазначено, що конституційне право України у зв'язку з тимчасовою окупацією певних територій України отримало низку важливих викликів. Так, на сучасному етапі підвищену актуальність мають наукові дослідження у наступних напрямках: аналіз правових аспектів окупації, наслідки втрати територіальної цілісності та гуманітарних наслідків для населення. «На стиці» конституційного права на міжнародного права знаходяться питання щодо процесів деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Сформульовано, що в очікуванні деокупації тимчасово окупованих територій, можна вже проводити підготовчу роботу, спрямовану на створення програм відновлення на цих територіях, наприклад, місцевого самоврядування. Зазначено, що такі ініціативи вже є, вони виходять не від держави, а від органів місцевого самоврядування. про тимчасово окуповані території, їхню деокупацію та те, як це впливатиме (якщо впливатиме) на місцеве самоврядування на цих територіях, немає жодної згадки у Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак, подібні положення стали б у нагоді. Після вирішення інституційного питання, відповідні положення могли б бути уміщені у чинному законодавстві, підготовано проекти концепцій та розроблені стадії процедур, які доцільно буде провести з урахуванням не лише національного, але й зарубіжного досвіду.

Ключові слова: тимчасово окуповані території, деокупація, місцеве самоврядування, муніципальне управління, муніципальне право, права людини.

Mishyna N. V. TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES: CONCEPT OF LOCAL SELF-GOVERNANCE AFTER DEOCCUPATION

It is emphasized that addressing the issues related to the temporarily occupied territories in Ukraine after their deoccupation requires the efforts of experts from various fields of law and sciences. In particular, experts in constitutional law and international law play a pivotal role in this context. Understanding and applying international law in the context of temporarily occupied territories are key elements of research in Ukrainian legal studies. This pertains to both Ukraine's international obligations and human rights on these territories, as well as the peculiarities of exercising state authority and local self-governance in these areas (including for the protection of human rights).

The aim of this article is to analyze the potential of Ukrainian constitutional law with the application of international experience to identify potential issues and initiate the development of solutions even before all territories are deoccupied.

It is noted that Ukrainian constitutional law has faced several significant challenges due to the temporary occupation of certain Ukrainian territories. Currently, scientific research holds increased relevance in several areas, including the analysis of legal aspects of occupation, consequences of territorial integrity loss, and humanitarian implications for the population. The intersection of constitutional law and international law raises questions about the processes of deoccupation and reintegration of temporarily occupied territories.

It is formulated that while awaiting the deoccupation of temporarily occupied territories, preparatory work can already begin to create recovery programs in these areas, including local self-governance. It is pointed out that such initiatives are already in progress, originating not from the state but from local self-government bodies. However, there is no mention of temporarily occupied territories, their deoccupation, and their potential impact (if any) on local self-governance in the Law of Ukraine of May 21, 1997, "On Local Self-Government in Ukraine." Nevertheless, similar provisions could be valuable. After resolving the institutional issue, relevant provisions could be incorporated into current legislation, draft concepts prepared, and procedural stages developed, taking into account not only national but also international experience.

Key words: temporarily occupied territories, deoccupation, local self-governance, municipal management, municipal law, human rights.

Постановка проблеми. Питання вирішення проблем цих територій після їхньої деокупації вимагають зусиль фахівців низки галузей права та наук. У першу чергу – фахівців з конституційного права та з міжнародного права. Адже саме розуміння та застосування міжнародного права в контексті тимчасово окупованих територій є ключовим елементом досліджень української юридичної науки. Це стосується як міжнародних зобов'язань України, так і прав людини на цих територіях, а також особливостей здійснення державної влади та місцевого самоврядування на цих територіях (у тому числі, з метою захисту прав людини). Слід при цьому підкреслити, що питання тимчасово окупованих територій також мають міжнародне вимірювання і вплив на відносини України з іншими державами та міжнародними організаціями. Розуміння цих питань є важливим для формування зовнішньої політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання тимчасово окупованих територій неодноразово були у центрі уваги дослідників. Адже у сучасному світі, на жаль, подібні випадки не є поодинокими (дивись, наприклад, [1-6]). При написанні статті автор застосовувала переважно аналітичні матеріали, а також публікації часописів "*Journal of Conflict and Security Law*" та "*International Review of the Red Cross*", які регулярно публікують дослідження цього типу.

Метою статті є аналіз потенціалу галузі конституційного права України з застосуванням зарубіжного досвіду ідентифікувати можливі проблеми та почати розробку шляхів їхнього вирішення ще до того, як усі території будуть деокуповані.

Виклад основного тексту. Конституційне право України у зв'язку з тимчасовою окупацією певних територій України отримало низку важливих викликів. Так, на сучасному етапі підвищену актуальність мають наукові дослідження у наступних напрямках: аналіз правових аспектів окупації, наслідки втрати територіальної цілісності та гуманітарних наслідків для населення. «На стиці» конституційного права на міжнародного права знаходяться питання щодо процесів деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Адже для них необхідними є не лише національні, але й також міжнародні правові інструменти. Навряд чи в межах лише науки конституційного права можна сформулювати та запропонувати різні стратегії та шляхи деокупації, які можуть бути використані для повернення контролю над тимчасово окупованими територіями. Тут буде недостатньо зусиль конституціоналістів і фахівців з міжнародного права – адже подібні стратегії мають включати також і аналіз військових, дипломатичних, політичних та економічних аспектів деокупації.

Закон України від 15 квітня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначив, що «тимчасово окупована територія» є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [7]. Цей Закон передбачає, що «правовий статус тимчасово окупованої території, а також правовий режим на тимчасово окупованій території визначаються цим Законом, іншими законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, принципами та нормами міжнародного права» [7]. Саме з цього слід виходити при виборі відповідних тем конституційно-правового дослідження.

Сферою досліджень, яка охоплюється предметом науки конституційного права, є більшість стадій процесів реінтеграції та відновлення довіри населення на окупованих територіях. Так, фахівцями з конституційного права можуть проектуватися соціальні та гуманітарні програми, які спрямовані на відновлення інфраструктури, освіти та забезпечення прав людини. При цьому доцільно звертатись не лише до міжнародно-правових розробок, але й до досвіду зарубіжних країн.

Першим прикладом, який може стати у нагоді, є приклад Косово. Він має доволі високий ступінь релевантності для України тому, що, по-перше, Косово є державою, яка знаходиться у Європі, та, по-друге, події на спірних територіях відбувались доволі нещодавно, у ХХІ столітті.

Оголошення незалежності Косово від Сербії стало результатом тривалих переговорів, конфліктів і турбулентностей, які охопили Балкани в минулому столітті. Відзначимо, що Косово було однією з автономних провінцій Сербії і місцем, де історично корінні албанські мешканці жили поряд з сербами. Варто нагадати, що **Косово (Косівська Республіка)** оголосило незалежність від Сербії в 2008 році. Ця подія стала предметом спору між різними державами; спір точився навколо питань статусу Косово. На сучасному етапі Косово фактично контролює свою територію, але Сербія та інші держави не визнають його незалежність. На світовій арені сучасності важко знайти країну, що була б настільки контроверсійною. Спір навколо статусу Косово залишається актуальним і змушує враховувати складні політичні, правові, історичні та геополітичні фактори, які визначають міжнародну динаміку на Балканах та долю народу Косова.

Сам факт проголошення незалежності не припинив спір про статус Косово, він триває. Не завершено не лише спір, але й сам конфлікт. Навпаки, проголошення незалежності спричинило нові

виклики і суперечності. Необхідно врахувати, що не всі держави світу визнали Косово як суверенну державу. Сербія, підтримана рядом інших країн, відмовилася визнати незалежність Косово і розглядає його територію як свою невід'ємну частину. Це стало однією з ключових точок спору.

З одного боку, багато країн, включаючи США, країни Європейського Союзу та ряд інших, визнали Косово як незалежну державу і встановили дипломатичні відносини з нею. З іншого боку, Китай, Індія та деякі інші країни відмовилися визнати незалежність Косова, висувачи аргументи, що це може створити небезпеку для стабільності і норм міжнародного права.

Така ситуація склалась не в останню чергу з урахуванням особливостей геополітичного фактору: Косово, завдяки своєму розташуванню і історичним зв'язкам з різними культурами та релігіями, відіграє важливу роль у геостратегічних питаннях багатьох країн, – а отже, залишається «місцем боротьби» за вплив і контроль у Балканському регіоні. З огляду на ці чинники, статус Косова залишається темою важливих міжнародних дискусій і переговорів. Для подальшого вирішення конфлікту і забезпечення миру та стабільності в Балканському регіоні, на сучасному етапі триває пошук компромісу та дипломатичного рішення, які враховували б інтереси всіх зацікавлених сторін.

Отже, ситуація в Косово є складною та унікальною, оскільки територія має незвичайний правовий статус та контролюється міжнародними організаціями. Досі існують випадки, коли країни відзивають визнання Косова (наприклад, так вже зробило приблизно 20 країн).

До числа основних особливостей здійснення державної влади та місцевого самоврядування в Косово належать наступні:

- наявність такого джерела конституційного права, як Декларація незалежності Косово;
- наявність міжнародного управління (адже після завершення конфлікту у Косово у 1999 році, територія стала об'єктом міжнародного управління. ООН та Європейський Союз зіграли ключову роль у створенні міжнародних організацій, які надавали підтримку і контроль над Косово);
- функціонування на території Косово не лише міжнародних інституцій загального характеру, але й спеціального характеру (у Косово були створені міжнародні інституції, такі як Міжнародна цивільна офісна місія в Косово (МІСІОК) та Європейська правопорядкова місія в Косово (EULEX), які сприяли забезпеченню порядку та правопорядку на території);
- наявність колегіального представницького органу законодавчої влади (Косово має власний парламент, який приймає закони та приймає рішення щодо внутрішніх справ. Проте важливі

рішення, які стосуються конституційних питань та зовнішньої політики, потребують схвалення міжнародних представників);

- практична реалізація принципу поділу державної влади на гілки з урахуванням того, що парламент має обмежену компетенцію та не завжди самостійний у прийнятті важливих рішень з питань державного та суспільного життя;

- **наявність** системи місцевого самоврядування з місцевими органами влади, включаючи муніципалітети та регіони. Місцеві органи мають владу у багатьох сферах, таких як освіта, охорона здоров'я та місцеві інфраструктурні проекти.

Це лише загальний огляд особливостей державної влади та місцевого самоврядування в Косово. Ситуація в Косово є динамічною та піддається змінам, і подальший розвиток правового статусу цієї території може залежати від міжнародних та внутрішніх факторів. Слід також зазначити, що у 2022 році Республіка Косово виступила з ініціативою щодо свого вступу до Європейського Союзу.

Зарубіжний досвід свідчить про те, що вирішення питань тимчасово окупованих територій є тривалим та складним процесом, який вимагає багатофакторного підходу, враховуючи права та інтереси всіх сторін конфлікту. Специфіка рішень може варіюватися від конфлікту до конфлікту, враховуючи географічні, культурні, історичні та політичні особливості.

На сучасному етапі тимчасово окуповані території поступово повертаються під контроль України. При цьому у згаданому вище Законі України від 15 квітня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлено, що деокупація – це «комплекс заходів державної політики, наслідком яких є повна відсутність на території України, що була тимчасово окупована, збройних формувань Російської Федерації і окупаційної адміністрації Російської Федерації та встановлення загального ефективного контролю України на цій території (повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України та відновлення конституційного ладу України на цій території)» [7]. Однак, зараз, в очікуванні деокупації тимчасово окупованих територій, можна вже проводити підготовчу роботу, спрямовану на створення програм відновлення на цих територіях, наприклад, місцевого самоврядування.

Варто зазначити, що такі ініціативи вже є, вони виходять не від держави, а від органів місцевого самоврядування. Так, на офіційному веб-сайті, присвяченому питанням децентралізації, восени 2023 року розміщено повідомлення щодо того, що «місцеву «Асоціацію нескорених громад» створили органи місцевого самоврядування тимчасово окупованих територій Запорізької, Херсонської,

Донецької та Луганської областей. Організацію створено рішеннями сесій Мелітопольської, Роздольської та Василівської місцевих рад Запорізької області» [8].

Такий підхід слід всіляко вітати, тим більше, що на загальнодержавному рівні відповідні підготовчі роботи поки що не проводяться. Наприклад, про тимчасово окуповані території, їхню деокупацію та те, як це впливатиме (якщо впливатиме) на місцеве самоврядування на цих територіях, немає жодної згадки у Законі України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» [9]. Однак, подібні положення стали б у нагоді. Як зазначено у прес-релізі згаданої вище «Асоціації нескорених громад», її мета – «створити центр компетенції з метою відбудови, трансформації тимчасово окупованих громад та формування сталої конкурентної спроможності відновлених територій. Місія – об'єднати зусилля органів місцевого самоврядування та виконавчої влади, бізнесу, громадянського суспільства, науки та міжнародних партнерів для вирішення ключових питань відновлення та стратегічного розвитку тимчасово окупованих територій» [8]. Така ініціатива могла б виходити з загальнодержавного рівня, від законодавчого органу чи від профільного центрального органу виконавчої влади.

Висновки. Після вирішення інституційного питання, відповідні положення могли б бути уміщені у чинному законодавстві, підготовано проекти концепцій та розроблені стадії процедур, які доцільно буде провести з урахуванням не лише національного, але й зарубіжного досвіду.

Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб сформулювати пропозицію, на який орган державної влади оптимально покласти відповідні завдання, та

у формулюванні пропозицій щодо внесення за підсумками його роботи відповідних змін та доповнень до Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні».

Література

1. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ectrh judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.
2. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case Koretskyu and Others v. Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57-63.
3. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.
4. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.
5. Лебеза Ю.О. Забезпечення безпеки використання природних ресурсів в умовах адміністративно-правового режиму антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 2. С. 75-79.
6. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 522-524.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 26. Ст.892.
8. Тимчасово окуповані громади Запорізької області об'єднують зусилля для відновлення та стратегічного розвитку. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/17230>
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вп>