

УДК 340.12: 342.9:343.6

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ  
ТЕРИТОРІЙ: ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТІВ  
В КОНТЕКСТІ УЧАСТІ СЛУЖБОВИХ ОСІБ ПРИКОРДОННИХ ПІДРОЗДІЛІВ У  
ПРОТИДІІ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬСЯ НА МЕЖІ ТИМЧАСОВО  
ОКУПОВАНОЇ ТЕРИТОРІЇ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF THE TEMPORARILY OCCUPIED  
TERRITORIES: CONTROVERSIAL ISSUES OF DEFINING THE CONCEPT AND  
ELEMENTS IN THE CONTEXT OF THE PARTICIPATION OF OFFICIALS OF BORDER  
UNITS IN COMBATING OFFENSES COMMITTED ON THE BORDER OF THE  
TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORY**

**Гаврік Р.,**

*кандидат юридичних наук*

*доцент кафедри адміністративної діяльності*

*Національної академії Державної прикордонної служби України*

*імені Богдана Хмельницького*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1557-0594>*

*e-mail: [gavrik.roman@gmail.com](mailto:gavrik.roman@gmail.com)*

**Репецький П.,**

*слухач 124 навчальної групи*

*Національної академії Державної прикордонної служби України*

*імені Богдана Хмельницького*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6682-8538>*

*e-mail: [repeckiy@ukr.net](mailto:repeckiy@ukr.net)*

**Анотація:** В науковій статті автор провів наукове дослідження особливостей визначення поняття та елементів адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій, а також розкриття участі органів та посадових осіб Державної прикордонної служби України у правовідносинах, пов'язаних із реалізацією адміністративно-юрисдикційних повноважень щодо забезпечення дотримання порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, а також інших правовідносин, пов'язаних із правовим режимом тимчасово окупованих територій за участю органів та службових осіб Державної прикордонної служби України. В результаті проведеного дослідження автор прийшов до висновків, що елементами адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій є: загальний адміністративно-правовий режим та окремі вилучення із нього, пов'язані із: невизнанням юридичних наслідків за рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень тимчасово окупованих територій; 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; відповідальність за порушення відповідного адміністративно-правового режиму з боку окремих фізичних та юридичних осіб, покладання на прикордонних підрозділів відповідних адміністративно-юрисдикційних повноважень. В Україні та Грузії адміністративно-правовий режим тимчасово окупованих територій встановлюється відповідно до окремих законів, якими встановлюються особливості участі прикордонних підрозділів у реалізації положень щодо забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері у зв'язку із перетинанням межі тимчасово окупованої території, в Азербайджані та Молдові єдиного законодавства про тимчасово окуповану територію немає, а також не визначене місце прикордонних підрозділів у цій сфері).

**Ключові слова:** окупація; тимчасово окупована територія; прикордонний контроль; прикордонні підрозділи; адміністративно-правовий режим.

**Annotation:** In the scientific article the author conducted a scientific study of the features of defining the concept and elements of the administrative and legal regime of the temporarily occupied territories, as well as disclosing the participation of bodies and officials of the State Border Guard Service of Ukraine in legal relations related to administrative and jurisdictional powers. travel to and departure from the temporarily occupied territory of Ukraine, as well as other legal relations related to the legal regime of the temporarily occupied territories with the participation of bodies and officials of the State Border Guard Service of Ukraine. As a result of the study, the author came to the conclusion that the elements of the administrative-legal regime of the temporarily occupied territories are: the general administrative-legal regime and certain exceptions from it, related to: non-recognition of legal consequences of decisions, actions and inaction temporarily occupied territories; establishment of restrictions on crossing the border with the temporarily occupied territory, partial extension of the legislation on border control to these legal relations with the imposition on the border units of the relevant control powers to inspect documents, inspect persons, vehicles, property; responsibility for violation of the relevant administrative and legal regime by certain individuals and legal entities, imposition on the border units of the relevant administrative and jurisdictional powers. In Ukraine and Georgia, the administrative and legal regime of the temporarily occupied territories is established in accordance with certain laws, which establish the specifics of the participation of border units in the implementation of provisions on national security in the border area in connection with crossing the border of the temporarily occupied territory. about the temporarily occupied territory is not present, and also the place of frontier divisions in this sphere is not defined).

**Key words:** occupation; temporarily occupied territory; border control; border units; administrative and legal regime.

**Постановка проблеми.** Відповідно до статті 1 Конституції України, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Починаючи з 2014 року і станом на сьогоднішній день питання збереження суверенітету та відновлення територіальної цілісності України є ключовим питанням забезпечення національних інтересів України, а також існування самої України, як суверенної держави. Стикнувшись у 2014 році з новими для себе видами загроз, такими як гібридна війна, інформаційна війна, військова агресія зі сторони сусідньої держави, українська політична верхівка, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, силові структури не мали чіткого уявлення про те, як протистояти новим загрозам в тому числі і на законодавчому рівні, а низка міжнародних нормативно – правових актів, які підписала України в тому числі і з Російською Федерацією, як країною – агресором, не дали гарантій збереження територіальної цілісності України. Російська Федерація своїми діями вчинила міжнародні протиправні діяння, порушивши при цьому Гаазькі конвенції 1907 року, IV Женевську конвенцію 1949 року, а також Меморандум про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1994 року та інші міжнародно-правові договори, здійснивши при цьому відкриту збройну агресію та окупацію частини території суверенної держави Україна. Отже, перебуваючи в стані неоголошеної війни, знаходячись під постійною загрозою збройного вторгнення, а також дестабілізації внутрішньополітичної ситуації проросійськими силами, Україна потребує як постійного підвищення боєздатності своїх військових формувань так і прийняття відповідних законодавчих актів, які будуть чітко регулювати питання суверенітету та територіальної цілісності України, а також притягувати до суворої відповідальності як громадян-представників держави-агресора так і громадяни України, які будуть діяти на шкоду суверенітету та територіальній цілісності України.

**Стан опрацювання проблематики.** Проблематика адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій стала предметом наукових досліджень таких учених, як: В. І. Антипов, Ю. О. Данилевська, О. О. Звездова, О. О. Ляшко, І. М. Макаров, А. Ф. Мота, А. А. Нікітін, В. Ф. Нестерович, С. В. Полтавець Ж. В. Яківчук та інших. В той же час, зазначені дослідження проведені фрагментарно, повною мірою не визначають ті елементи правового режиму тимчасово окупованої території, які потребують участі органів та службових осіб Державної прикордонної служби України, а підходи до визначення повноважень Державної прикордонної служби України у правовідносинах щодо перетину межі тимчасово окупованої території; кількість досліджень компаративістського характеру щодо правового режиму тимчасово окупованих територій є незначною. Вище викладене зумовлює проведення дослідження поняття та елементів адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій України, а також інших держав пострадянського простору, зокрема Республіки Молдова, Грузії та Азербайджану.

**Метою статті** є розкриття особливостей визначення поняття та елементів адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій, а також розкриття участі органів та посадових осіб Державної прикордонної служби України у правовідносинах, пов'язаних із реалізацією адміністративно-юрисдикційних

повноважень щодо забезпечення дотримання порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, а також інших правовідносин, пов'язаних із правовим режимом тимчасово окупованих територій за участю органів та службових осіб Державної прикордонної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «окупація» в науковій літературі визначається як тимчасове зайняття збройними силами однієї держави території (частини території) іншої держави і встановлення влади військової адміністрації на окупованій території [1, с. 193], тимчасове захоплення частини або всієї території однієї держави збройними силами іншої держави; тимчасове зайняття збройними силами однієї держави частини або всієї території іншої держави, переважно внаслідок наступальних воєнних дій, правовий режим окупації визначений четвертою Гаазькою конвенцією 1907 року, Женевською конвенцією про захист цивільного населення під час війни 1949 року; займанщина, поневолення [2, с. 4]. Професор Лондонської школи економіки С. Хемфріс дав наступне визначення окупованої території – територія вважається окупованою, коли вона перебуває під безпосереднім контролем ворожої армії. Водночас фахівець вважає, що «закон про окупацію» не має ніякого статусу в міжнародному праві, за виключенням того, що «так вважає» держава, яка такий закон прийняла. Як грузинський, так і український закон не може «створити» окупацію, або «оголосити» про неї. Вони (ці закони) можуть лише привернути увагу міжнародної спільноти до того, що відбувається [3].

Не можемо повною мірою погодитися із цим твердженням, оскільки на законодавчому рівні повинен бути встановлено адміністративно-правовий режим тимчасово окупованих територій, тобто визнані специфічні риси і характеристики тимчасово окупованої території, що в сукупності визначають і обумовлюють певний, відмінний від інших, порядок її використання [4, с. 43] для забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб та держави в цілому, в тому числі забезпечення можливості в'їзду на тимчасово окуповану територію, виїзду з неї, переміщення через межу з неї товарів, робіт та послуг, визначення порядку такого переміщення, визнання або невизнання відповідних документів, а в окремих випадках – недопущення такого переміщення з мотивів забезпечення національної безпеки, громадського порядку, життя та здоров'я населення.

На пострадянському просторі на даний час є окупованими окремі території України, Азербайджану, Грузії та Молдови (хоча військова операція проведена Азербайджаном призвела до часткового звільнення тимчасово окупованих територій, однак частина з них поки що продовжує залишатися під контролем вірменських сил). Кожна з них має власний адміністративно-правовий режим, який має особливості.

Адміністративно-правовий режим тимчасового окупованої території України визначається двома законами: для Автономної Республіки Крим і міста Севастополя – Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року [5], а для окремих районів Донецької та Луганської областей – Законом України «Про забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року [6]. Зокрема, науковий інтерес викликають положення ст. 10 першого закону та ст. 12 другого, якими визначено, що перетин межі з тимчасово окупованою територією здійснюється відповідно до особливого порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України (постанови від 4 червня 2015 року № 367 [7] та від 17 липня 2019 року № 815 [8]). При цьому, службові особи Державної прикордонної служби України вправі здійснювати окремі форми контролю в'їзду-виїзду (наближені за змістом до форм прикордонного контролю), такі як: проведення перевірки документів в осіб з метою встановлення їх дійсності та належності, а також пошуку ознак підробки в них з використанням технічних засобів; проведення перевірки наявності дозволу фізичній особі в осіб, що прямують до тимчасово окупованих територій та з таких територій; встановлення та затримання осіб, які підозрюються у скоєнні кримінальних правопорушень або переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, або ухиляються від відбування кримінального покарання, вчинили втечу з місця позбавлення волі або з-під варти, а також осіб, причетних до збройної агресії Російської Федерації; проведення перевірки транспортних засобів на наявність у них сторонніх осіб, які уникають контролю, заборонених предметів та речовин (зброя, боєприпаси, вибухівка, наркотичні засоби тощо) і законність володіння такими предметами та речовинами; здійснення контролю за рухом транспортних засобів, товарів (вантажів), що перевозяться транспортними засобами, щодо наявності дозволу на їх перевезення, відповідності даним, зазначеним у такому дозволі, а також на наявність заборонених предметів та речовин; недопущення переміщення заборонених товарів (вантажів) до тимчасово окупованих територій та з таких територій, а також товарів (вантажів) понад установлені норми та обсяги [7; 8].

Порушення встановленого порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї передбачає адміністративну відповідальність відповідно до ст. 204-2 КУпАП, при цьому органи та службові особи Державної прикордонної служби України мають право не лише складати протоколи у справах про адміні-

стративні правопорушення, а й розглядати відповідні справи про адміністративні правопорушення. Також службові особи Державної прикордонної служби України мають право проводити операції із захоплення осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, припинення кримінальних правопорушень, розвідувально-підривної діяльності спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб, знімати з судна і затримувати осіб, які вчинили кримінальне правопорушення і підлягають кримінальній відповідальності за законодавством України, передавати цих осіб органам досудового розслідування відповідно до положень ст. 208-213 КПК України, ст. 19 Закону України «Про Державну прикордонну службу України», ст. 28 Закону України «Про державний кордон України», ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та наказу Міністерства внутрішніх справ України від 10 травня 2018 року № 386.

Таким чином, службові особи Державної прикордонної служби України мають інші повноваження, які мають як правило при пропуску громадян України, іноземців та осіб без громадянства при перетинанні ними державного кордону України, виявленні нелегальної міграції, протидії адміністративним та кримінальним правопорушенням з прикордонних питань. В цьому адміністративно-правовий режим тимчасово окупованої території відрізняється від відповідного режиму іншої території України. В той же час, Україна визнає чинність лише правових актів та документів, виданих державними органами та органами місцевого самоврядування, які створені і діють відповідно до законодавства, а також той правовий режим який ними створений (в аспекті визнання права власності, інших майнових та особистих немайнових прав особи) і не визнає документів та актів, виданих окупаційною адміністрацією – такі акти є недійсними і не створюють жодних правових наслідків (виняток становлять документи, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи).

Юридичний статус окупованих територій Азербайджану (територія колишньої Нагорно-Карабаської області та прилеглих до неї районів) до сьогодні не визначено, не «окреслено» окремим законом (однак перетин кордону Азербайджану з окупованими Вірменською республікою територіями без дозволу Азербайджану є злочином, хоча за наявності відповідного дозволу є можливим) [3; 9]. Говорячи про участь прикордонних підрозділів Азербайджану у правовідносинах щодо перетину межі з тимчасово окупованою територією, слід зазначити, що оскільки легальне перетинання межі Азербайджану з окупованим Карабахом з боку Азербайджану є неможливим, її перетин трактується як незаконне перетинання державного кордону, що є у Азербайджані злочином; це ж стосується перетинання кордону з боку Вірменії. В той же час, зважаючи на часткове звільнення Карабаху Азербайджаном і розміщення на лінії розмежування російських миротворців її перетинання може стати легальним, а на даний час, зважаючи на те, що таке перетинання де-факто здійснюють біженці та вірменські військові в силу досягнутих мирних домовленостей, визначення ролі прикордонних підрозділів Азербайджану у цих правовідносинах є актуальним і можливе сприйняття українського досвіду.

З іншого боку, подібний перетин кордону України з «Придністровським регіоном Республіки Молдова» (фактично окупованою територією) не передбачає відповідальності, за умови подальшої реєстрації такого перетину у одному з найближчих пунктів міграційного контролю Бюро міграції та біженців при МВС Республіки Молдова [10]. В іншому випадку особа несе відповідальність за незаконне перетинання державного кордону. Молдова має власний закон про основні положення особливого правового статусу населених пунктів Лівобережжя Дністра (Придністров'я), який визначає особливості майбутнього устрою придністровської автономії у складі Молдови [11], однак цілісного та єдиного закону, який визначає правовий статус тимчасово окупованого Придністров'я немає, хоча є окремі правові акти, зокрема щодо визнання водійських посвідчень, свідоцтв про реєстрацію актів цивільного стану, документів про освіту тощо. В той же час, прикордонний контроль здійснюється лише на контрольованій ділянці кордону і на окремих пунктах пропуску з боку України – спільно молдовськими та українськими прикордонниками; відповідного контролю на межі між окупованим Придністров'ям та Молдовою не здійснюється.

Водночас положення Закону Грузії про окуповані території 2008 року поширюються на територію Абхазької Автономної Республіки і Цхінвальського регіону (територія колишньої Південно-Осетинської автономної області), а також деякі муніципалітети. Відповідно до цього закону для громадян іноземних держав та осіб без громадянства в'їзд на територію Абхазької Автономної Республіки допускається тільки з боку Зугдіді, на територію Цхінвальського регіону – тільки з боку Горі. В окремих випадках може бути видано спеціальний дозвіл на в'їзд з інших напрямків. У ст. 4 грузинського закону вводиться «обмеження на свободу пересування громадян по окупованих областях». Порухники цього правила несуть адміністративну (до 2013 року – кримінальну) відповідальність (зазначене не стосується осіб без громадянства, або тих які шукають притулку та осіб, які надають гуманітарну допомогу), повторне порушення є злочином [3; 12]. Від-

повідно до грузинського законодавства заборона на свободу пересування окупованими областями не поширюється на осіб без громадянства, або тих які шукають притулку та осіб, які надають гуманітарну допомогу.

**Висновки.** На підставі вище викладеного наукового дослідження особливостей визначення поняття та елементів адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій в контексті участі органів та посадових осіб Державної прикордонної служби України у правовідносинах, пов'язаних із правовим режимом тимчасово окупованих територій за участю органів та службових осіб Державної прикордонної служби України приходимо до наступних висновків.

Елементами адміністративно-правового режиму тимчасово окупованих територій є: загальний адміністративно-правовий режим та окремі вилучення із нього, пов'язані із: невизнанням юридичних наслідків за рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень тимчасово окупованих територій; 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; відповідальність за порушення відповідного адміністративно-правового режиму з боку окремих фізичних та юридичних осіб, покладання на прикордонних підрозділів відповідних адміністративно-юрисдикційних повноважень. В Україні та Грузії адміністративно-правовий режим тимчасово окупованих територій встановлюється відповідно до окремих законів, якими встановлюються особливості участі прикордонних підрозділів у реалізації положень щодо забезпечення національної безпеки у прикордонній сфері у зв'язку із перетинанням межі тимчасово окупованої території, в Азербайджані та Молдові єдиного законодавства про тимчасово окуповану територію немає, а також не визначене місце прикордонних підрозділів у цій сфері).

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Макаров І. М. Поняття і зміст режиму окупації у міжнародному праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2012. № 3. С. 193-197.
2. Іляшко О. О. Особливості правового режиму анексованих та окупованих територій. *Приватне та публічне право*. 2017. № 4. С. 3-8.
3. Полтавець С. Окупація земель суверенної держави: уроки політичної історії. *Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ*. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=972:okupatsiya-zemel-suverennoji-derzhavi&catid=8&Itemid=350](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=972:okupatsiya-zemel-suverennoji-derzhavi&catid=8&Itemid=350).
4. Іляшко О. О. Правовий режим тимчасово окупованих територій: поняття та сутність. *Юридична Україна*. 2017. № 9-10. С. 39-46.
5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
6. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.
7. Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 367. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015п>.
8. Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 року № 815. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2019>.
9. Рекомендації МЗС громадянам України, які планують поїздку до Азербайджану. *Міністерство закордонних справ України*. URL: <https://mfa.gov.ua/news/4-rekomendatsii-mzs-gromadyanam-ukraini-yaki-planuyut-poizdku-do-azerbaydzhan>.
10. Рекомендації МЗС громадянам України, які планують поїздку до Молдови. *Міністерство закордонних справ України*. URL: <https://mfa.gov.ua/news/91-rekomendatsii-mzs-gromadyanam-ukraini-yaki-planuyut-poizdku-do-moldova>.
11. LEGENr. 173 din 22.07.2005 cuprivire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului (Transnistria). *Ministerul Justiției*. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313004&lang=1>.
12. Law of Georgia on Occupied Territories: Consolidated versions (17/07/2015 - 06/06/2018). *Legislative Herald of Georgia*. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/view/19132?publication=6>.