

УДК 323.1

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2023.2.21>

**Логвиненко Борис Олексійович,**

доктор юридичних наук, професор,

професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ORCID ID: 0000-0003-1894-4889

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕОКУПАЦІЇ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНОЇ ТЕРИТОРІЇ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА МІСТА СЕВАСТОПОЛЯ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION OF DEOCCUPATION AND REINTEGRATION OF THE TEMPORARY OCCUPIED TERRITORY OF THE AUTONOMOUS REPUBLIC OF CRIMEA AND THE CITY OF SEVASTOPOL

*Стаття присвячена розкриттю особливостей адміністративно-правового забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Актуальність дослідження обумовлена важливим значенням розробки й застосування дієвих правових засобів для забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території України. Підкреслено, що саме право лежить у основі подальших організаційних дій, спрямованих на подальшу деокупацію та реінтеграцію тимчасово окупованих територій України. Розробка, аналіз, удосконалення та практичне застосування норм права визначені запорукою успішної реалізації державної політики України для відновлення територіальної цілісності. Вказано на провідну роль норм адміністративного права у аспекті реалізації національної політики щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території. Констатовано, що головним спрямуванням адміністративно-правового забезпечення державної політики щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території слід вважати пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини. Крім цього, основними особливостями такої діяльності визначені: 1) збільшення кількості суб'єктів правовідносин на яких поширюється дія адміністративно-правових норм; 2) комплексність, яка має стосуватися не лише розгляду тимчасово окупованої території України у цілому, а й вироблення узгодженого між собою масиву нормативно-правових актів; 3) багатостадійність, адже кожен із формально визначених етапів деокупації та реінтеграції потребує наявності правової основи для практичної реалізації тих чи інших заходів; 4) взаємодія між державою та суспільством у законотворчій діяльності.*

**Ключові слова:** деокупація, стратегія, адміністративно-правові норми, збройна агресія, нормативна основа, реінтеграція, тимчасово окупована територія.

*The article is devoted to the disclosure of the features of the administrative and legal provision of de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territory of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol. The relevance of the study is due to the importance of the development and application of effective legal means to ensure the de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territory of Ukraine. It is emphasized that the law itself is the basis of further organizational actions aimed at further de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territories of Ukraine. The development, analysis, improvement and practical application of legal norms are the key to the successful implementation of the state policy of Ukraine for the restoration of territorial integrity. The leading role of the norms of administrative law in the aspect of implementation of the national policy regarding the de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territory is pointed out. It was established that the priority of human rights, freedoms and legitimate interests should be considered the main direction of the administrative and legal provision of the state policy regarding the de-occupation and reintegration of the temporarily occupied territory. In addition, the main features of such activity are defined as: 1) an increase in the number of subjects of legal relations that are subject to administrative and legal norms; 2) complexity, which should relate not only to the consideration of the temporarily occupied territory of Ukraine as a whole, but also to the development of a mutually agreed array of regulatory and legal acts; 3) multi-stage, because each of the formally defined stages of de-occupation and reintegration requires a legal basis for the practical implementation of certain measures; 4) interaction between the state and society in law-making activities.*

**Key words:** de-occupation, strategy, administrative and legal norms, armed aggression, regulatory basis, reintegration, temporarily occupied territory.

**Постановка проблеми.** Історія людства пам'ятає багато прикладів насильницької анексії територій. Водночас, розвиток людської цивілізації дозволяє стверджувати про зростання ролі права у врегулюванні територіальних спорів, а також створення правових інструментів для запобігання можливим проявам агресії з боку тих чи інших держав.

З-поміж інших документів важливу роль у питанні міжнародної безпеки відіграє Статут Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), у статті 2 якого закріплено, що «Усі Члени ООН утримуються в своїх міжнародних відносинах від погрози силою або її застосування як проти територіальної недоторканності або політичної незалежності будь-якої держави, так і якимось іншим чином, несумісним із Цілями Об'єднаних Націй» [1, с. 9]. На національному рівні у статті 2 Конституції України проголошено, що: «Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою» [2].

Незважаючи на викладене, реалії сьогодення свідчать про нехтування міжнародними засадами безпеки, яскравим прикладом чого може слугувати збройна агресія російської федерації проти України, яка розпочалася із незаконної анексії частини української території в березні 2014 року.

В зазначеному аспекті важливого значення набуває розробка й застосування дієвих правових засобів для забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі – АРК).

**Аналіз досліджень та публікацій.** Дослідження різноманітних аспектів протистояння збройній агресії російської федерації представлене багатьма працями наукового та публіцистичного характеру. Серед інших, варто виділити доробок С. Баранова, П. Гай-Нижника, О. Калакури, А. Луньової, О. Марусяка, Ю. Мателешка, Н. Севостьянової, М. Яковенка та багатьох інших. Водночас, визначення ролі норм права у формуванні засад деокупації й реінтеграції тимчасово окупованої території АРК вимагає поглибленого дослідження.

**Мета статті** полягає у розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

**Виклад основного матеріалу.** Як вдало відмічає Л. Наливайко, в єдності держави вихідною категорією виступає саме територіальна цілісність. Відповідний принцип єдності та цілісності

державної території закріплено в Конституції України, Декларації про державний суверенітет, Акті проголошення незалежності України, що передбачають здійснення Україною верховенства на всій своїй території [3, с. 137–138]. Про важливість непорушності кордонів як основний принцип міжнародного права також веде мову Т. Цимбрівський [4, с. 8]. Водночас, слідування принципам міжнародного права вимагає дотримання норм права всіма учасниками таких відносин та не усуває потенційних і реальних загроз порушення цих фундаментальних засад окремими суб'єктами.

Саме право лежить у основі подальших організаційних дій, спрямованих на подальшу деокупацію та реінтеграцію тимчасово окупованих територій України. Таким чином, розробка, аналіз, удосконалення та практичне застосування норм права є запорукою успішної реалізації державної політики України для відновлення територіальної цілісності.

Н. Севостьянова визнає беззаперечним те, що проведення референдуму у Криму навесні 2014 року відбулося з порушенням національного законодавства України та визнаних міжнародних стандартів. Право на самовизначення характеризується, як одне з основоположних принципів міжнародного права, через важливість якого будь-яке спекулювання ним може призвести до значного порушення прав людини та норм міжнародного права, а, отже, таке спекулювання повинно бути припинено. Більш того, на сучасному етапі розвитку світової спільноти та з огляду на важливість забезпечення стабільності у міждержавних відносинах будь-які порушення фундаментальних принципів міжнародного права повинні зазнавати неминучого притягнення до відповідальності держав-порушників [5, с. 119–120].

Р. Алямкін також вказує на важливість міжнародно-правових норм. Вчений звертає увагу на те, що процес міжнародно-правового оформлення державних кордонів України все ще не завершено, що породжує цілу низку загроз національній безпеці України [6, с. 139].

Серед національного законодавства, вважаємо за доцільне виокремити Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», що має на меті визначення особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України [7]. Не менш важливим є Указ Президента України від 24.03.2021 № 117/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони

України «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» [8], яким було затверджено відповідну Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі – Стратегія).

Аналіз наведених нормативно-правових актів дозволяє вказати на провідну роль норм адміністративного права у аспекті реалізації національної політики, тоді як норми міжнародного права врегульовують, головним чином, міждержавні відносини, учасницею яких виступає Україна.

Зауважимо, що важливою проблемою слід визнати відшкодування російською федерацією фінансово-економічних збитків, завданих Україні через анексію АРК. На думку О. Марусяка, складно навіть приблизно вирахувати всю шкоду, заподіяну Україні. Таке, наприкінці 2014 року Міністр юстиції України заявив, що сума лише прямих збитків, які спричинені незаконним захопленням і створенням перешкод для користування майном українським державним компаніям, складає 950 млрд. грн., а якщо врахувати упущену вигоду, вартість корисних копалин та морського шельфу, то сума буде значно більшою. З іншого боку авторський колектив монографії «Донбас і Крим: ціна повернення» (2015) зазначав, що за попередніми оцінками міжвідомчої робочої групи з питань стягнення збитків, завданих окупацією Криму, сукупні втрати України від анексії Криму становили на той час 1 трлн. 200 млрд. грн., при чому вказана сума з кожним роком має тенденцію до зростання [9, с. 153]. Тут слід погодитись із тим, що реально оцінити збитки, завдані тимчасово окупованим територіям можливо виключно після відновлення територіальної цілісності України військово-політичним шляхом.

Поряд із цим, найголовнішим пріоритетом державної політики щодо забезпечення деокупації тимчасово окупованої території та її безпечної реінтеграції, ми вважаємо роботу з населенням. Відповідна «боротьба за серця» спрямована на те, щоб населення, яке опинилося на тимчасово окупованій території продовжувало відчувати себе частиною українського суспільства, а права таких людей захищалися завдяки дії правових механізмів.

Тут варто відміти Указ Президента України від 17.10.2019 № 758/2019 «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим». Це документ був прийнятий з метою забезпечення додержання конституційних прав і свобод громадян України, які проживають на

тимчасово окупованій території – в АРК – або переселилися з тимчасово окупованої території і перебувають в інших регіонах України, створення належних умов для роботи Представництва Президента України в АРК, у тому числі з виконання заходів, спрямованих на відновлення територіальної цілісності України, деокупацію і реінтеграцію АРК [10].

Примітно, що представництво Президента України в АРК також має стратегію діяльності. Стратегія визначає основні напрямки та особливості роботи Представництва в умовах тимчасової окупації території АРК російською федерацією з 2014 року, та враховує обмеженість доступу представників державних органів та міжнародних місій до Автономної Республіки Крим та міста Севастополь. Головна мета Стратегії полягає у підвищенні ефективності роботи Представництва в рамках визначених повноважень та задач, поставлених Президентом України, задля забезпечення передумов деокупації АРК і їхньої подальшої реінтеграції через розбудову відповідної державної політики, подолання наслідків окупації і захист прав та інтересів громадян, вибудовування системи послуг та зв'язків із громадянами України з тимчасово окупованого півострова та внутрішньо переміщеними особами, утримання й посилення теми деокупації Кримського півострова як важливої складової порядку денного державних органів України [11].

Вищенаведене дозволяє зробити висновок про втілення сучасної адміністративно-правової доктрини людиноцентризму у площину державної політики деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території АРК. Зазначена доктрина передбачає пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини у діяльності держави в цілому та має велике значення у реалізації практичних заходів для досягнення стратегічних цілей і пріоритетів.

Констатуємо велике значення адміністративно-правового забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій АРК, доцільно зупинитися на особливостях такої діяльності.

Першою особливістю нами визначено збільшення суб'єктів на яких поширюється дія адміністративно-правових норм. Як відмічає І. Малик, сьогодні спектр можливих сценаріїв значно розширився у порівнянні з 2015 роком. Це пов'язано з багатьма факторами, серед яких зміна кількісного та якісного складу стейкхолдерів (зацікавлених сторін). При цьому, автор звертає увагу на велику кількість факторів впливу на вирішення

ситуації щодо повернення окупованих територій та їхня багатогранність, а також велика частка присутності людського фактору ускладнює побудову логічного «дерева рішень» із заданої проблематики [12, с. 68].

Другою особливістю адміністративно-правового забезпечення ми вважаємо його комплексність. Тут потрібно погодитись із П. Гай-Нижник у тому, що національний та міжнародний дискурс про повернення тимчасово окупованих територій має включати у себе всю територію України, а не окремі адміністративно-територіальні одиниці [13, с. 38]. Така комплексність має стосуватися не лише розгляду тимчасово окупованої території України у цілому, а й вироблення узгодженого між собою масиву нормативно-правових актів за цим напрямком.

До третьої особливості нами віднесено багатоетапність. Кожен із формально визначених етапів деокупації та реінтеграції потребує наявності правової основи для практичної реалізації тих чи інших заходів. Відповідно, адміністративно-правове забезпечення має відображати і враховувати характер суспільних відносин, що складаються в ході повернення Україною своїх територій. В цьому аспекті автори дослідження «Переосмислення деокупаційної політики України в рамках гібридної війни росії проти України» наголошують, що деокупаційна політика передбачає два умовні етапи (з властивими їм періодами). Перший – Етап деокупації: «деескалація» (розгортання міжнародної операції з підтримання миру, відведення окупаційних військ, демілітаризація і ліквідація лінії зіткнення, звільнення тимчасово окупованої території від окупаційних військ) «адмінтранзит» (звільнення від окупаційних адміністрацій, запровадження перехідної міжнародної адміністрації) «реставрація» (повернення контролю над державним кордоном, відновлення у колишній тимчасово окупованій території конституційного ладу України, відновлення системи місцевих органів державної влади України, повернення до місць постійного проживання внутрішньо переміщених осіб, засвідчення українського громадянства жителів колишньої тимчасово окупованої території, повернення колишньої тимчасово окупованої території в український безпековий, правовий, економічний та інформаційний простір) «деколлаборація» (очищення місцевих органів державної влади, адміністративних структур та державних установ від колаборантів та проксі) «реституція» (забезпечення відшкодування російською федерацією завданих Україні і її громадянам (та юридичним

особам) майнових збитків, поновлення майнових прав, повернення/компенсація власності). Другий – Етап реінтеграції: «децентралізація» (відтворення органів місцевого самоврядування на основі нового адміністративного територіального устрою та нового порядку управління регіональним розвитком та організації місцевого самоврядування тощо) «ренесанс» (регіональне економічне і соціальне відродження (у т.ч. – за рахунок міжнародних програм допомоги, донорів/інвесторів), забезпечення перспектив сталого розвитку) «демократизація» (відновлення плюралістичної демократії, свободи совісті, слова і думки, повне повернення колишньої тимчасово окупованої території в український політичний, соціальний і культурний простір) [14].

Четверта особливість полягає у взаємодії між державою та суспільством у законотворчій діяльності. Так, автори аналітичного звіту «Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій: моделі, сценарії, дискусії, досвід» вказують на те, що залучення громадянського суспільства до розробки політик і законів, пов'язаних з реінтеграцією є окремою лінією. З одного боку, недержавні інституції мають бути залучені до складу робочих груп та експертних обговорень, а з іншого – завдяки їх діяльності систематично формується порядок денний щодо розробки політик реінтеграції, актуалізуючи ті чи інші питання захисту прав і свобод, фокусуючись на певних нагальних проблемах. Також, громадські організації є джерелом постійної конструктивної критики для влади, які тим не менш виступають і співавторами політик [15].

**Висновки.** Проведений аналіз адміністративно-правового забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, дозволяє констатувати провідну роль норм адміністративного права у аспекті реалізації національної політики. Головним спрямуванням адміністративно-правового забезпечення державної політики щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території слід вважати пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини. Крім цього, основними особливостями такої діяльності були визначені такі як: збільшення кількості суб'єктів правовідносин, комплексність, багатоетапність та взаємодія між державою та суспільством у законотворчій діяльності.

Роль адміністративного права у реалізації заходів деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій АРК не можна применшувати, адже саме право лежить у основі практичного втілення



державної політики. В зв'язку із цим, актуальними вбачаються подальші наукові дослідження у площині організаційно-правового забезпечення відновлення територіальної цілісності України.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Статут Організації Об'єднаних Націй: міжнародний документ від 26.06.1945. URL: [https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter\\_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення 26.01.2023).
2. Конституція України: Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 26.01.2023).
3. Наливайко Л.Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 598 с.
4. Цимбрівський Т.С. Історія становлення принципу непорушності кордонів у міжнародному праві. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2008. № 2. С. 1–11.
5. Севостьянова Н.І. Анексія Криму та міжнародне право. Актуальні проблеми політики. 2015. Вип. 56. С. 114–122.
6. Алямкін Р. Реалізація принципу недоторканності державних кордонів на пострадянському просторі. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 5. С. 136–140.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення 26.01.2023).
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»: Указ Президента України від 24.03.2021 № 117/2021 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/2021#Text> (дата звернення 26.01.2023).
9. Марусяк О.В. Анексія Криму Російською Федерацією як злочин агресії проти України: міжнародно-правові аспекти: Монографія. Чернівці: «Місто», 2016. 220 с.
10. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим: Указ Президента України від 17.10.2019 № 758/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019#Text> (дата звернення 26.01.2023).
11. Стратегія представництва Президента України в Автономній Республіці Крим. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. URL: [https://www.ppu.gov.ua/strategies\\_programs\\_plans/](https://www.ppu.gov.ua/strategies_programs_plans/) (дата звернення 26.01.2023).
12. Малик І.Р. Співвідношення базових сценаріїв повернення окупованих російською федерацією територій ОРДЛО та стратегії «безпечної реінтеграції». *Регіональні студії*. 2021. № 27. С. 63–68.
13. Гай-Нижник П. Основні засади Стратегії деокупації та реінтеграції Криму в контексті національної безпеки України: штрихи до проблеми й напрямки розв'язання Київ: «МП Леся», 2017. 52 с.
14. Переосмислення деокупаційної політики України в рамках гібридної війни Росії проти України. Узагальнення підсумків дослідження. Рада зовнішньої політики «Українська призма». URL: <http://prismua.org/13-01-2021-2/> (дата звернення 26.01.2023).
15. Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій: моделі, сценарії, дискусії, досвід. Аналітичний звіт. URL: <https://spa.ukma.edu.ua/analytics/reintegration-policies/> (дата звернення 26.01.2023).