

УДК 354

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2024.1.4>

**Акімов Андрій Володимирович,**

Доктор філософії (PhD),

викладач кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності

Запорізького національного університету

ORCID ID: <http://orcid.org/0009-0000-0445-7452>

Researcher ID: IUN-4291-2023

## **ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ЧАСТИНІ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ. СТВОРЕННЯ, КОНЦЕПЦІЇ ПРАВОВИХ ОСНОВ, ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НА ПРАКТИЦІ**

### **FEATURES OF STATE ADMINISTRATION IN PART OF THE TEMPORARY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE. CREATION, CONCEPTS OF LEGAL FRAMEWORKS, IMPLEMENTATION IN PRACTICE**

*Починаючи з 2014 року, наша держава продовжує боротьбу за відновлення своєї територіальної цілісності та суверенітету. Сучасний стан законодавства щодо регулювання правового статусу тимчасово окупованих територій опосередковано здійснює регулювання суспільних відносин і державних механізмів на таких адміністративно-територіальних одиницях. В статті досліджені сучасні підходи державного управління щодо регулювання суспільних відносин та збереження національних інтересів на тимчасово окупованих територіях. З юридичної точки зору, правовий режим може встановлюватись, змінюватись чи скасовуватись виключно законами України, однак регулювання деяких суспільних відносин, може бути делеговане на нижчі ланки державного управління, зокрема на обласні державні адміністрації, а під час дії режиму воєнного стану – на обласні військові адміністрації. Варто зауважити, що в умовах відсічі збройної агресії зі сторони РФ, подібного фактичного статусу набувають території, що безпосередньо знаходяться поблизу активних бойових дій. Сучасне законодавство не у повній мірі регулює статус таких територій, що негативно впливає на нормальне функціонування державних механізмів в такій частині держави, а також на реальну можливість належним чином реалізовувати передбачені права та законні інтереси громадянами. В статті досліджений сучасний стан законодавства, що регулює державну політику у питанні деокупації та реінтеграції частини території України. Під механізмом деокупації тимчасово окупованих територій слід розуміти комплекс принципів, методів, форм та заходів, що здійснюється зі сторони держави органами публічної влади, міжнародними суб'єктами, що безпосередньо здійснюють функції щодо дотримання міжнародного права та світового порядку, а також громадянським суспільством щодо обраного методу деокупації частини України з-під контролю РФ, а також реінтеграцію передбачених регіонів, у тому числі й відновлення внутрішнього суверенітету щодо поширення та реалізації державних програм та обраного вектору державного управління. На сьогоднішній день, існують декілька механізмів деокупації частини території України. В статті досліджені механізми та форми реалізації державної політики у сфері деокупації території держави.*

**Ключові слова:** деокупація, реінтеграція, державна політика, державне управління, тимчасово окуповані території, внутрішня безпека, територіальна цілісність і суверенітет.

*Since 2014, our country has been continuing its struggle to restore its territorial integrity and sovereignty. The current state of legislation regarding the regulation of the legal status of temporarily occupied territories indirectly regulates social relations and state mechanisms in such administrative-territorial units. The article examines modern state management approaches to regulating social relations and preserving national interests in temporarily occupied territories. From a legal point of view, the legal regime can be established, changed or abolished exclusively by the laws of Ukraine, however, the regulation of some social relations can be delegated to lower levels of state administration, in particular to regional state administrations, and during martial law - to regional military administrations. It is worth noting that in the conditions of repelling armed aggression on the part of the Russian Federation, the territories immediately adjacent to active hostilities acquire a similar de facto status. Modern legislation does not fully regulate the status of such territories, which negatively affects the normal functioning of state mechanisms in such a part of the state, as well as the real opportunity for citizens to properly exercise the provided rights and legitimate interests. The article examines the current state of legislation regulating state policy in the de-occupation and reintegration of part of the territory of Ukraine. The mechanism of de-occupation of temporarily occupied territories should be understood as a complex of principles, methods, forms and measures carried out by the state by public authorities, international entities that directly perform functions related to compliance with international law and world order, as well as*

*civil society in relation to the chosen method the de-occupation of part of Ukraine from the control of the Russian Federation, as well as the reintegration of the planned regions, including the restoration of internal sovereignty regarding the distribution and implementation of state programs and the chosen vector of state administration. To date, there are several mechanisms for the de-occupation of part of the territory of Ukraine. The article examines the mechanisms and forms of implementation of state policy in the field of deoccupation of the state territory.*

**Key words:** *de-occupation, reintegration, state policy, state administration, temporarily occupied territories, internal security, territorial integrity and sovereignty.*

**Постановка проблеми.** Починаючи з 2014 року, наша держава продовжує боротьбу за відновлення своєї територіальної цілісності та суверенітету. Внаслідок неправомірних дій зі сторони РФ та поширення військової агресії на територію України, перед державним управлінням постало нове завдання – сформулювати та реалізувати державну політику щодо відновлення цілісності держави. Більше того, починаючи з 2022 року, внаслідок повномасштабної збройної агресії зі сторони РФ проти нашої держави, обсяг тимчасово окупованих територій значно збільшився, що призвело до виникнення нових державно-правових викликів для системи публічної адміністрації. На сьогодні, наша держава продовжує пошук ефективних засобів та форм реалізації щодо відновлення територіальної цілісності та суверенітету України, у тому числі шляхом проведення ефективної державної політики на тимчасово окупованих територіях.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанню вивчення деокупації території України присвятили свої доробки багато вчених, серед них варто визначити: Негуляєв І.М., Маслово Я.І., Скрипнюк О., Циганов О., Шемшученко Ю., Тимченко Л., Щербань Є., Топчій В., Сікорський О.П., Свіріна К.С., Шевченко В.Й. та багато інших. Тим не менш, що стосується аспекту особливостей державного управління на тимчасово окупованих територіях, то це питання є малодослідженим, що й підвищує актуальність обраної тематики дослідження.

**Мета статті** – визначити ключові особливості здійснення державного управління на тимчасово окупованих територіях. Для досягнення зазначеної мети перед дослідженням були поставлені наступні завдання: - визначити сучасні підходи державного управління щодо регулювання суспільних відносин на тимчасово окупованих територіях; - визначити сучасний стан законодавства, що регулює обране коло питань; - визначити форми реалізації державної політики на тимчасово окупованих територіях.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи з 2014 року, частина території України знаходиться під окупацією зі сторони РФ. Сучасний стан законодавства щодо регулювання правового статусу тимчасово окупованих територій опосередковано

здійснює регулювання суспільних відносин і державних механізмів на таких адміністративно-територіальних одиницях. Більше того, починаючи з 2022 року, внаслідок повномасштабної збройної агресії зі сторони РФ проти нашої держави, обсяг тимчасово окупованих територій значно збільшився, що призвело до виникнення нових державно-правових викликів для системи публічної адміністрації. На сьогоднішній день, враховуючи особливості адміністративно-правового режиму воєнного стану зі сторони державного управління застосовується особливий правовий режим функціонування таких регіонів. Зокрема, під такою особливістю здійснення державного управління на тимчасово окупованих територіях слід розуміти змінений порядок перетину адміністративних кордонів визначених законодавством територій, здійснення цивільно-правових правочинів, реалізація та проведення волевиявлення громадян, зокрема виборів та референдумів, реалізація інших передбачених прав, свобод та законних інтересів громадян [1]. До того ж, особливий правовий режим на тимчасово окупованих територіях прямо впливає на населення регіонів, що тимчасово знаходяться під окупацією. З юридичної точки зору, правовий режим може встановлюватись, змінюватись чи скасовуватись виключно законами України, однак регулювання деяких суспільних відносин, може бути делеговане на нижчі ланки державного управління, зокрема на обласні державні адміністрації, а під час дії режиму воєнного стану – на обласні військові адміністрації [2]. Варто зауважити, що в умовах відсічі збройної агресії зі сторони РФ, подібного фактичного статусу набувають території, що безпосередньо знаходяться поблизу активних бойових дій. На жаль, сучасне законодавство не у повній мірі регулює статус таких територій, що негативно впливає на нормальне функціонування державних механізмів в такій частині держави, а також на реальну можливість належним чином реалізувати передбачені права та законні інтереси громадянами. Для належної реалізації покладених на державне управління функцій і завдань, важливого значення набуває реалізація висхідних положень Конституції України. Зокрема, відповідно до положень Основного Закону України – наша держава є суверенною й незалежною,

демократичною, соціальною, правовою державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою, її територія в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Внаслідок грубого порушення міжнародного права зі сторони РФ, система національного державного управління трансформувала підходи до функціонування та виконання функцій і завдань на тимчасово окупованих територіях.

Проаналізувавши сучасний стан законодавства щодо визначення категорії тимчасово окупованої території, можна дійти до висновку, що дефініція означеного поняття є застарілою, з точки зору оборонно-безпекових умов та фактичної військової ситуації в середині держави. Активні бойові дії, зміщення лінії проведення бойових дій та контролю території, наступально-визвольні дії України активно впливають на перелік законодавчо визначених меж окупованої частини держави. Варто констатувати, що періодичні зміни в системі національного законодавства, що регулює означене питання є нераціональним заходом, оскільки вимагає дотримання визначених законодавчих вимог при внесенні змін до профільних актів, а також втрату часу та ресурсів на такі заходи [3]. Вбачається, що регулювання в умовах воєнного стану та активних бойових дій не дає змогу чітко визначити межі таких територій, що й негативно впливає на фактичну реалізацію особливого правового режиму на тимчасово окупованих територіях. У будь-якому випадку, під державною політикою на тимчасово окупованих територіях слід розуміти комплекс законодавчо визначених цілей, завдань та функцій діяльності органів публічної влади та громадянського суспільства, що спрямовуються на відновлення територіальної цілісності та суверенітету України над тимчасово окупованою територією, відновлення контролю за безпековою ситуацією у визначених регіонах, недопущення потенційних і реальних загроз національним інтересам України зі сторони РФ, виконання передбачуваної діяльності зі створення та реалізації необхідних умов для виконання військових, політико-дипломатичних, організаційно-правових заходів відновлення контролю над територіями АР Крим, Донецької, Запорізької, Луганської та Херсонської областей [4]. Варто визначити, що внаслідок розширення обсягу тимчасово окупованих територій, на державне управління покладаються нові завдання, зокрема нівелювання потенційних загроз щодо розширення таких регіонів, недопущення масштабної втрати громадянства України населенням, внаслідок неправомірних дій РФ щодо русифікації

населення, підвищення міжнародного впливу та координації з іноземними суб'єктами щодо звільнення таких територій та інші аспекти, що прямо чи опосередковано впливають на військову обстановку в регіоні.

Під механізмом деокупації тимчасово окупованих територій слід розуміти комплекс принципів, методів, форм та заходів, що здійснюється зі сторони держави органами публічної влади, міжнародними суб'єктами, що безпосередньо здійснюють функції щодо дотримання міжнародного права та світового порядку, а також громадянське суспільство щодо обраного методу деокупації частини України з-під контролю РФ, а також реінтеграцію передбачених регіонів, у тому числі й відновлення внутрішнього суверенітету щодо поширення та реалізації державних програм та обраного вектору державного управління [5]. На сьогоднішній день, існують декілька механізмів деокупації частини території України, а саме: політична форма звільнення тимчасово окупованих територій, що розуміє під собою політико-дипломатичний вектор державного управління, у тому числі встановлення домовленостей з агресором щодо відновлення контролю над зазначеними територіями; інституційно-організаційна форма деокупації тимчасово окупованих територій України, що розуміє під собою аналіз ефективності реалізації повноважень державними органами влади щодо відновлення територіальної цілісності та суверенітету нашої держави, чітко визначення функцій та завдань кожного органу щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, головною метою якого є оптимізація внутрішньої державної системи управління для виявлення нових методів звільнення таких територій; соціально-економічна форма деокупації тимчасово окупованих територій України, що розуміє під собою підвищення законодавчого та економічного рівня соціальної, інвестиційної, цінової, грошово-кредитної діяльності держави, що спрямовується на ґрунтовне підвищення соціально-економічного рівня життя населення, у тому числі й створення додаткових гарантій для внутрішньо переміщених осіб, а також населення, що звільняється від окупації, шляхом створення робочих місць, посилення рівня зайнятості населення в Україні; правова форма звільнення тимчасово окупованих територій, що розуміє під собою здійснення акценту зі сторони державного управління на законодавчо-правовий механізм звільнення територій, у тому числі й за допомогою міжнародного права та звернення до профільних міжнародних установ

щодо визнання порушення права на недоторканість території, звільнення такої території та встановлення репарацій та інших видів відшкодування за збитки нашої держави та громадян України, внаслідок вторгнення на територію та її незаконного утримання; інформаційно-ідеологічні форма деокупації тимчасово окупованих територій України, що розуміє під собою впровадження та розвиток інформаційного простору з метою надання необхідної інформації населенню на зазначених територіях, що стосується прийнятих та реалізованих заходів, спрямованих на процеси деокупації та реінтеграції української території; військова форма деокупації тимчасово окупованих територій, що розуміє під собою звільнення тимчасово окупованих територій військовим шляхом, тобто застосуванням Збройних сил України та інших суміжних силових органів для відновлення територіальної цілісності та суверенітету України [6]. Варто зазначити, що до 2022 року Україна застосовувала різні форми та механізми звільнення тимчасово окупованих територій, проте згодом зі сторони РФ була здійснена повномасштабна збройна агресія, що призвело до неминучого застосування саме військової форми звільнення таких територій. Саме тому, враховуючи сьогоденні оборонно-безпекові умови та геополітичні реалії навколо нашої держави, варто визначити ключові заходи щодо деокупації територій, а саме: звільнення територій шляхом застосування військової форми, у тому числі шляхом залучення Збройних сил України, активне застосування політико-дипломатичних інструментів щодо звільнення тимчасово окупованих територій за допомогою проведення дипломатичних переговорів з профільними міжнародними суб'єктами, у тому числі НАТО, ООН та інші, застосування адміністративно-правових засобів та заходів, щодо підвищення рівня консолідації державного управління у визначеній сфері, а також пошукі інших дієвих механізмів звільнення частини території України.

Порівнюючи державну політику у визначеному питанні між 2014 та 2022 роками, можна знайти чимало змін, зокрема сучасна політика держави щодо окупованих територій у 2022 році має мілітаризаційний характер, тобто діяльність держави щодо звільнення таких територій направлена на військово-силовий спосіб [7]. На початку військово-збройного конфлікту між РФ та Україною у 2014 році вектор державної політики у цій сфері був направлений саме на дипломатично-політичний спосіб розв'язання конфлікту, проте така політика виявилась неефективною, а тому лише

відтермінувала повномасштабну війну. На жаль, неефективна діяльність держави у питанні окупованих територій має вкрай негативні наслідки для держави, оскільки протягом довготривалих окупаційних процесів значно знижується ризик соціального супротиву на цих територіях. До того ж, нівелюється самотність та самоідентифікація українського суспільства, що ускладнює процес координації державного апарату з суспільством на тимчасово окупованих територіях.

На сьогоднішній день, Україна визначила головні принципи здійснення деокупаційної політики щодо своїх територій, зокрема головними цілями державного управління у цій сфері є: деокупація всієї тимчасово окупованої території, у тому числі АР Крим, а також всі території, що були окуповані до та після 2022 року; забезпечення та належна реалізація передбачених прав, свобод і законних інтересів всього населення на таких територіях; створення нових оборонно-безпекових заходів щодо забезпечення територіальної цілісності та суверенітету України, у тому числі й нівелювання нових потенційних та реальних загроз зі сторони РФ; підвищення рівня міжнародного впливу на координації з безпековими міжнародними організаціями на кшталт НАТО [8]. Вбачається, що головним недоліком державної політики з деокупації тимчасово окупованих територій є відсутність єдиного комплексного підходу до визначення порядку та строків звільнення частини території України. Тим не менш, головним фактором наявності такого недоліку є об'єктивна причина невизначеності у реалізації військово-політичних заходів під час відсічі повномасштабної збройної агресії зі сторони РФ проти України, а також відсутність реального бачення поствоєнного періоду відновлення територіальної цілісності та суверенітету [9]. З правової точки зору, жодного ґрунтовного документу, щодо стратегії та процедури звільнення тимчасово окупованих територій України не прийняті, а відносно застаріла державна Стратегія щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території України, у тому числі Автономної Республіки Крим та міста Севастополя має безстроковий характер, тобто не містить чітко визначених часових меж реалізації державної політики щодо звільнення та визначає лише формально-юридичні кроки держави. Цікавим аспектом є те, що План реалізації Стратегії щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя, фактично не передбачає жодних видатків з Державного бюджету України, що нівелює можливість ефективного реалізації зазначеної мети.

Варто визнати, що українська законодавча база стосовно деокупації території України є доволі розвиненою та комплексною, але лише у питанні часових меж до повномасштабного збройного наступу зі сторони рф. До 2022 року законодавча база доволі ґрунтовно регулювання питання визначення правового статусу на адміністративно-правових одиницях, що тимчасово знаходяться під окупацією, визначення чітких меж території України, що знаходяться під незаконним контролем зі сторони рф, встановлення особливого порядку щодо забезпечення та реалізації прав, свобод та законних інтересів громадян, визначення головних завдань та механізмів для державного управління щодо звільнення таких територій та інші важливі аспекти, що прямо впливають на процес відновлення територіальної цілісності та суверенітету нашої держави. Однак, починаючи з моменту повномасштабного вторгнення у 2022 році, виникають все більше питань до визначення правового статусу нових територій, що були окуповані, їх статусу, процедури оформлення та адаптації тимчасово переміщених осіб, у тому числі й активна соціально-економічна підтримка для такої категорії. На жаль, чинне законодавство й досі не містить єдиного комплексного нормативно-правового акту, який би у повній мірі регулювання суспільні відносини у визначеному напрямку [10]. Це призводить до того, що система державного управління менш ефективно зможе реалізовувати свої функції та завдання щодо відновлення повного контролю над територією нашої держави.

**Висновок.** В умовах повномасштабної збройної агресії зі сторони рф проти України саме публічне адміністрування виступає ключовим фактором реалізації державної політики щодо деокупації

тимчасово окупованих територій. Тим не менш, формування та реалізація процесу публічного адміністрування на тимчасово окупованих територіях України відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, зокрема політичних, ідеологічних, соціально-економічних, дипломатичних та військових. Причому, саме військові заходи стають найефективнішими для України, з точки зору поширення збройної агресії зі сторони рф. Ефективна державна політика щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України створює належні умови для своєчасного та ефективного розв'язання поточних актуальних проблем. Система державного управління визначає головні принципи здійснення деокупаційної політики щодо своїх територій, зокрема головними цілями публічної адміністрації у цій сфері є: деокупація всієї тимчасово окупованої території, у тому АР Крим, а також всі території, що були окуповані до та після 2022 року; забезпечення та належна реалізація передбачених прав, свобод і законних інтересів всього населення на таких територіях; створення нових оборонно-безпекових заходів щодо забезпечення територіальної цілісності та суверенітету України, у тому числі й нівелювання нових потенційних та реальних загроз зі сторони рф; підвищення рівня міжнародного впливу на координації з безпековими міжнародними організаціями. У будь-якому випадку, Україна, обстоюючи власні безпеково-оборонні інтереси щодо збереження та відновлення територіальної цілісності та суверенітету, неухильно забезпечує реалізацію основного конституційного принципу – дотримання територіальної цілісності і суверенітету держави, а також й висхідних міжнародних принципів як-то підтримка миру та безпеки у світі.

#### REFERENCES:

1. Kaminska, N. V. (2022). Deokupatsiia yak instrument vidnovlennia terytorialnoi tsilisnosti Ukrainy: zahalnoteoretychna kharakterystyka ta tendentsii zakonotvorchosti [Deoccupation as a tool for restoring the territorial integrity of Ukraine: general theoretical characteristics and trends in law-making]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1*, 50–52 [in Ukrainian].
2. Bakumenko, V. D., & Nadolishnii, P. I. (2003). *Teoretychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia* [Theoretical and organizational principles of public administration]. Kyiv: Milenium [in Ukrainian].
3. Kaminska N. V., & Pozhydaieva, M. A. (2022). Pravova pryroda sanktsii ta yikh efektyvnist u protydii rosiiskomu vtorhnenni [The legal nature of sanctions and their effectiveness in countering the Russian invasion]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2*, 59–61 [in Ukrainian].
4. Kucherenko, O. (1997). Derzhavna polityka: analiz suchasnykh politolohichnykh kontseptsii [European politics: analysis of modern political concepts]. *Aktualni problemy reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini - Actual problems of public administration reform in Ukraine*. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference (pp 280-281). Kyiv: UADU [in Ukrainian].
5. Riabichko, O. V. (2011). Derzhavna polityka rehulivannia pidpriemnytskoi diialnosti: mekhanizmy formuvannia [State policy of business regulation: formation mechanisms. Actual problems of public administration]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, 1*, 72–76 [in Ukrainian].

6. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy [The Law of Ukraine «On ensuring the rights and freedoms of citizens and the legal regime in the temporarily occupied territory of Ukraine»] (n.d) <http://zakon.rada.gov.ua>. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> [in Ukrainian].

7. Nesterovych, V. F. (2017). Verkhovenstvo prava ta zabezpechennia prav liudyny na tymchasovo okupovanykh terytoriiakh Ukrainy [The rule of law and ensuring human rights in the temporarily occupied territories of Ukraine]. *Naukovi zapysky NaUKMA, 200, 88–92* [in Ukrainian].

8. Kaminska, N. V., & Demydenko, V. O. (2018). Mekhanizm deokupatsii ta reintehratsii tymchasovo okupovanoi terytorii Ukrainy [The mechanism of deoccupation and reintegration of the temporarily occupied territory of Ukraine]. *Problemy kompleksnoho zabezpechennia. Nevidkladni zakhody z protydii rosiiskii ahresii z Krymu: politychni, yurydychni, ekonomichni, upravlinski ta sotsialni aspekty - Urgent measures to counter Russian aggression from Crimea: political, legal, economic, managerial and social aspects. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference* (pp 68-69). Kyiv, Odesa : Feniks [in Ukrainian].

9. Shaptala, N.K., & Kaminska, N.V. (2022). Derzhavna polityka Ukrainy z pytan tymchasovo okupovanykh terytorii: problemy kontseptualizatsii v suchasnomu naukovomu diskursi [State policy of Ukraine on issues of temporarily occupied territories: problems of conceptualization in modern scientific discourse]. *Filosofski ta metodologichni problemiprava, 1* (23), 59 [in Ukrainian].

10. Iliashko, O. O. (2017). Osoblyvosti pravovoho rezhymu aneksovanykh ta okupovanykh terytorii [Peculiarities of the legal regime of annexed and occupied territories]. *Pryvatne ta publichne parvo, 4, 7-8* [in Ukrainian].