

УДК 354

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

Акімов Андрій Володимирович,

Доктор філософії / Doctor of Philosophy Degree (PhD),

викладач кафедри бізнес-адміністрування і менеджменту зовнішньоекономічної діяльності

Запорізького національного університету

ORCID ID: 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

З 2014 року Україна веде активну 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. У статті досліджено сучасні підходи державного управління щодо регулювання суспільних відносин та збереження національних інтересів на тимчасово окупованих територіях. З юридичного погляду 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 повністю регулює статус таких територій, що негативно впливає на нормальне функціонування державних механізмів в такій частині держави, а також на реальну можливість у такий спосіб реалізовувати передбачені права та законні інтереси громадянами. У статті проаналізовано та досліджено 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, зокрема й відновлення внутрішнього суверенітету щодо поширення та реалізації державних програм та обраного вектору державного управління. На сьогодні існують декілька механізмів деокупації частини території України. У статті визначено 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. З 2014 року Україна веде активну 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. Крім того 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. Сьогодні Україна продовжує пошук ефективних засобів та форм реалізації щодо відновлення територіальної цілісності та суверенітету України, зокрема шляхом проведення ефективної державної політики на тимчасово окупованих територіях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженню питань деокупації території України присвятили свої доробки багато вчених, серед них: Негуляев І., Маслова Я., Скрипнюк О., Циганов О., Шемшученко Ю., Тимченко Л., Щербань Є., Топчій В., Сікорський О., Свіріна К., Шевченко В. Проте аспект особливостей державного управління на тимчасово окупованих територіях є малодослідженим, що й зумовлює актуальність обраної тематики наукової розвідки.

Мета статті: визначити основні особливості здійснення державного управління на тимчасово окупованих територіях. Для досягнення зазначеної мети перед дослідженням були поставлені такі 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. З 2014 року частина території України знаходиться під окупацією РФ. Сучасний стан законодавства щодо регулювання правового статусу тимчасово окупованих територій опосередковано здійснює регулювання суспільних відносин і державних механізмів на таких адміністративно-територіальних одиницях.

Крім того 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. Нині, враховуючи особливості адміністративно-правового режиму воєнного стану, зі сторони державного управління застосовується особливий правовий режим функціонування таких регіонів. Зокрема, особливості здійснення державного управління на тимчасово окупованих територіях полягають у зміненому порядку перетину адміністративних кордонів визначених законодавством територій, здійсненні цивільно-правових правочинів, реалізації та проведенні волевиявлення громадян, зокрема виборів та референдумів, реалізації інших передбачених прав, свобод та законних інтересів громадян [2]. До того ж особливий правовий режим на тимчасово окупованих територіях впливає на населення цих регіонів.

З юридичного погляду 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 [1]. Варто зауважити, що в умовах відсічі збройної агресії РФ, подібного фактичного статусу набувають території, що безпосередньо знаходяться поблизу активних бойових дій. На жаль, сучасне законодавство не повною мірою регулює статус таких територій, що негативно впливає на нормальне функціонування державних механізмів у такій частині держави, а також на реальну можливість належно реалізовувати передбачені права та законні інтереси громадянами.

Для здійснення 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 з метою виявлення визначення терміну «тимчасово окуповані території», можна дійти висновку, що дефініція означеного поняття є застарілою, з погляду оборонно-безпекових умов та фактичної військової ситуації всередині 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 визначене 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 [2].

Отже, регулювання в умовах воєнного стану та активних бойових дій не дає змогу чітко визначити межі таких територій, що негативно впливає на фактичну реалізацію особливого правового режиму на тимчасово окупованих територіях. Загалом 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 зазначити, що внаслідок розширення 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 звіль-

нення таких територій та інші аспекти, що прямо чи опосередковано впливають на військову ситуацію в регіоні.

Механізм деокупації тимчасово окупованих територій – це 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, зокрема й відновлення внутрішнього суверенітету щодо поширення та реалізації державних програм та обраного вектору державного управління [2]. На сьогодні існують декілька механізмів деокупації частини території України, а саме: 1) політична форма звільнення тимчасово окупованих територій, тобто політико-дипломатичний вектор державного управління, зокрема встановлення домовленостей з агресором щодо відновлення контролю над зазначеними територіями; 2) інституційно-організаційна форма деокупації тимчасово окупованих територій України, що полягає у здійсненні аналізу ефективності реалізації повноважень державними органами влади щодо відновлення територіальної цілісності та суверенітету України, чіткого 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; 3) соціально-економічна форма деокупації тимчасово окупованих територій України, в основі якої лежить підвищення законодавчого та економічного рівня соціальної, інвестиційної, цінової, грошово-кредитної діяльності держави, що спрямоване на суттєве підвищення соціально-економічного рівня життя населення, зокрема й створення додаткових гарантій для внутрішньо переміщених осіб, а також населення, що перебуває на територіях звільнених від окупації, шляхом створення робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення в Україні; 4) правова форма звільнення тимчасово окупованих територій, а саме зміщення акценту зі сторони державного управління на законодавчо-правовий механізм звільнення територій, зокрема за допомогою міжнародного права та звернення до профільних міжнародних установ щодо визнання порушення права на недоторканність території, звільнення такої території, встановлення репарацій та інших видів відшкодування за завдані

збитки нашій державі та громадянам України, внаслідок вторгнення на територію та її незаконного утримання; 5) інформаційно-ідеологічні форма деокупації тимчасово окупованих територій України має на меті впровадження та розвиток інформаційного простору задля надання необхідної інформації населенню на зазначених територіях, щодо прийнятих та реалізованих заходів, спрямованих на процеси деокупації та реінтеграції української території; 6) військова форма деокупації тимчасово окупованих територій, що полягає передусім у звільненні тимчасово окупованих територій військовим шляхом, тобто залученням Збройних сил України та інших суміжних силових органів для відновлення територіальної цілісності та суверенітету України [4].

Варто зазначити, що до 2022 року Україна застосовувала різні форми та механізми звільнення тимчасово окупованих територій, проте згодом РФ розпочала повномасштабну збройну агресію, що призвело до неминучого застосування саме військової форми звільнення таких територій. Саме тому, враховуючи нинішні оборонно-безпекові умови та геополітичні реалії навколо нашої держави, варто визначити основні заходи щодо деокупації територій, а саме: звільнення територій шляхом застосування військової форми, зокрема шляхом залучення Збройних сил України, активне застосування політико-дипломатичних інструментів щодо звільнення тимчасово окупованих територій за допомогою проведення дипломатичних переговорів з такими профільними міжнародними суб'єктами, як НАТО, ООН тощо, застосування адміністративно-правових засобів та заходів з метою підвищення рівня консолідації державного управління у визначеній сфері, а також пошуки інших дієвих механізмів звільнення окупованої частини території України.

Якщо порівняти державну політику у сфері зазначеного питання у 2014 та 2022 роках, можна знайти чимало змін. Наприклад, сучасна політика України щодо окупованих територій у 2022 році має мілітаризаційний характер, тобто діяльність держави спрямована на звільнення таких територій у 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 сьогодні Україна визначила головні принципи здійснення деокупаційної політики щодо своїх територій, зокрема головними цілями державного управління у цій сфері є: деокупація всієї тимчасово окупованої території, зокрема й АР Крим; 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, зокрема спрямованих на передбачення та усунення нових потенційних та реальних загроз зі сторони РФ; підвищення рівня міжнародного впливу та координації з безпековими міжнародними організаціями такими як НАТО [4].

Головним недоліком державної політики у напрямку деокупації тимчасово окупованих територій є відсутність єдиного комплексного підходу до визначення порядку та строків звільнення частини території України. Проте, основним фактором наявності такого недоліку є об'єктивна причина невизначеності у реалізації військово-політичних заходів під час відсічі повномасштабної збройної агресії РФ, а також відсутність реального бачення післявоєнного періоду відновлення територіальної цілісності та суверенітету [2]. З правового погляду жодного вичерпного документу, щодо стратегії та процедури звільнення тимчасово окупованих територій України не прийнято, а порівняно застаріла державна Стратегія щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, зокрема й Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, 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 унеможливорює ефективну реалізацію зазначеної мети.

Варто визнати, що українська законодавча база щодо деокупації території України є доволі розвинутою та комплексною, але лише у питанні часових меж до повномасштабного збройного наступу

зі сторони РФ. До 2022 року законодавча база доволі ґрунтовно регулювала 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, виникає дедалі питань щодо визначення правового статусу нових територій, що були окуповані, їх статусу, процедури оформлення та адаптації тимчасово переміщених осіб, зокрема й активна соціально-економічна підтримка для такої категорії. На жаль, чинне законодавство й досі не містить єдиного комплексного нормативно-правового акту, який би повною мірою регулював суспільні відносини у визначеному напрямку [2]. 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 є провідним фактором реалізації державної політики у питаннях деокупації тимчасово окупованих територій. Однак, формування та реалізація процесу публічного адміністрування на тимчасово окупованих територіях України від-

бувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, зокрема політичних, ідеологічних, соціально-економічних, дипломатичних та військових. Оскільки саме військові заходи стають найефективнішими для захисту території України в умовах 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, зокрема й АР Крим; 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, зокрема спрямованих на передбачення та усунення нових потенційних та реальних загроз зі сторони РФ; підвищення рівня міжнародного впливу та координації з безпековими міжнародними організаціями такими як НАТО.

Отже, 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 висхідних міжнародних принципів, як-от підтримка миру та безпеки у світі.

REFERENCES:

1. Bakumenko, V. D., & Nadolishnii, P. I. (2003). *Teoretychni ta orhanizatsiini zasady derzhavnoho upravlinnia* [Theoretical and organizational principles of public administration]. Kyiv: Milenium [in Ukrainian].
2. Pliashko, 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].
3. 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].
4. 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].
5. Kaminska N. V., & Pozhydaieva, M. A. (2022). Pravova pryroda sanktsii ta yikh efektyvnist u protydii rosiiskomu vtornnenni [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].
6. 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].

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. 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].

9. 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].

10. 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 metodologicni problemiprava*, 1 (23), 59 [in Ukrainian].