

А. О. Двігун,

доктор економічних наук, професор,

головний науковий співробітник,

ORCID 0000-0002-0168-8682,

e-mail: [dvigun.alla@gmail.com](mailto:dvigun.alla@gmail.com),

Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ

## ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ: ОЦІНКА СИТУАЦІЇ, МОЖЛИВІ ВИКЛИКИ ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ

**Вступ.** Україна, як держава, протягом останніх років пережила найскладніший період своєї історії через тимчасову окупацію частини своєї території [1] Російською Федерацією. Цей період призвів до серйозних викликів і випробувань для українського суспільства та владних структур. Однак, наразі, коли Україна знову має контроль над деякими тимчасово окупованими територіями, настає час оцінити ситуацію та розглянути можливі виклики, які можуть виникнути після деокупації. У цій статті розглянуто декілька аспектів ситуації на тимчасово окупованих територіях, зокрема депортацію місцевого населення, мілітаризацію дітей та порушення прав людини. Проведені дослідження можливих викликів та сформовано завдання, які стоять перед українським суспільством та владою після повернення контролю над цими територіями. Основним завданням є відновлення життя та управління на цих територіях, а також запобігання повторенню помилок минулого.

**Метою статті** є аналіз тенденцій у процесах, що відбуваються на тимчасово окупованих територіях України, дослідження ризиків у процесах деокупації та формування завдань щодо уникнення цих ризиків.

**Методи і методологія.** Теоретико-методологічну основу дослідження становлять положення інституційної теорії, зокрема, концепції регіонального розвитку та стратегічного управління. У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові методи: аналізу й синтезу, економіко-статистичного аналізу, узагальнення, експертних оцінок, класифікації, порівняння та структурно-логічного підходу. Інформаційною базою стали результати досліджень і публікації зарубіжних і вітчизняних науковців, міжнародних організацій, державних і регіональних органів влади, Інтернет-ресурси.

**Виклад основного матеріалу.** Основними тенденціями, що сформувалися або формуються на тимчасово окупованих територіях є:

**1. Російська влада застосовує схожі методи управління на тимчасово окупованих територіях**

**України, що і на окупованому Криму.** Це підтверджується спостереженнями Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні та іншими міжнародними організаціями. Зокрема голова місії Даніель Белль під час презентації нової доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні зазначила: "російська влада продовжує наполегливо консолідувати адміністративну систему на окупованих територіях, включаючи школи, інфраструктуру виборів, лікарні та суди, одночасно запроваджуючи російське законодавство на нещодавно окупованих територіях. Цей процес нагадує те, що відбулося в Криму майже десять років тому".

### 2. Формування окупаційних органів влади.

Після псевдовиборів на ТОТ чотирьох областей протягом вересня 2023 року, було сформовано "представницькі" та "виконавчі органи влади" трьох рівнів – регіонального, районного та місцевого. Це сприяло уніфікації системи управління між всіма ТОТ Донецької, Запорізької, Луганської та Херсонської областей та інтеграції їхніх органів влади в федеральну вертикаль влади Російської Федерації та загальну адміністративну систему Росії.

**3. Формування судової системи на тимчасово окупованих територіях (ТОТ).** Окупаційна влада активно формує судові органи на ТОТ<sup>1</sup>, які інтегруються у загальноросійську вертикаль судової системи. Протягом літа та осені 2023 року було призначено 410 нових "суддів" для "судів" на окупованих російськими військами територіях. З 21 вересня 2023 року почали працювати федеральні суди у "нових регіонах РФ". Це обласні, міські, районні, міжрайонні, арбітражні та гарнізонні суди. Судді до цих судів були призначені спеціальними указами президента РФ В. Путіна. Розширення мережі "судів" необхідне окупаційній владі для тиску та репресій щодо цивільного населення на ТОТ.

**4. Порушення прав людини та воєнні злочини.** Згідно з результатами Незалежної міжнародної комісії ООН з розслідування порушень в Україні [2], російські війська скоюють воєнні злочини на

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации "О дне начала деятельности федеральных судов на территории Луганской Народной Республики" от 19 сентября 2023 г. № 30 (г. Москва). URL: <https://rg.ru/documents/2023/09/20/document-1695136785078068.html>.

ТОТ. Це особисто стосується злочинів на територіях Запорізької області, які довгий час перебували під російською окупацією. Докази свідчать про систематичні та широко поширені випадки застосування тортур та катувань населення, яких підозрюють у співпраці з українськими військами. Крім того, за висновками моніторингу Незалежної міжнародної комісії ООН з розслідування порушень на ТОТ України зафіксовані численні факти сексуального насильства з боку російських військових.

**5. Примусова мобілізація** українських громадян на ТОТ здійснюється усіма можливими способами: через підприємства, військомати, банки. Вже зараз також примусово ставлять на облік осіб, що відбувають покарання в виправних закладах. Також здійснюється облік неповнолітніх віком 14-17 років.

**6. Примусова паспортизація.** На ТОТ росіяни продовжують політику примусової паспортизації. Примус до отримання російського паспорту здійснюється через необхідність доступу місцевого населення до соціальних та адміністративних послуг, працевлаштування в бюджетній сфері. За інформацією офіційної представниці МВС Росії Ірини Волк російські паспорти на ТОТ Донецької, Запорізькій, Луганської та Херсонській областей отримали понад 3 млн осіб. За отриманням паспорту звернулися близько 83% громадян, які проживають у цих регіонах.

В числі того, примус здійснюється через отримання виплат на дитину. Щомісячно сума виплати на дитину становить 10 000 російських рублів (3 тис. грн), але щоб продовжити отримувати виплати тепер одинока мати (або батько) має надати довідку цього статусу, яка видана згідно з законодавством рф. Для відповідної довідки необхідно мати російський паспорт. Якщо дитині виповнилось 14 років, то необхідно аби вона сама отримала паспорт ворога. Інший вид примусу - через доступ до медичних послуг: видають інсулін лише за наявності паспорта рф., також окупаційна влада відмовляє мешканцям ТОТ в отриманні медичного страхування за відсутності російського паспорту. Також окупаційні адміністрації вимагають від підприємств у регіоні надати перелік робітників, які не мають страхування й погрожують штрафами за ігнорування відповідних вимог. З 2024 року планується не обслуговувати в лікарнях українців на тимчасово окупованих територіях, які не мають медичного страхування як іноземців. Тобто, українці будуть позбавлені можливості отримувати медичні послуги крім екстреної допомоги. Також в низці населених пунктів на ТОТ зафіксовані випадки, коли старшокласники, які не отримали паспорт рф, тимчасово не допущені до занять в окупаційних школах. Окрім того, за новими правилами підлітки яким виповнилось 14 років мають отримати паспорт РФ аби їх допустили до занять спорту в спортивних школах.

**7. Депортація місцевого населення.** Окрім значених вище проблем, однією зі значущих проблем, які створюють російські окупаційні влади на

тимчасово окупованих територіях, є незаконна депортація місцевого населення. Російська окупаційна влада систематично вивозить українських дітей на територію Російської Федерації.

Школярів вивозять через неможливість очного навчання та відмову від дистанційного навчання, яке не відповідає вимогам українських освітніх стандартів. Дітей вивозять без батьків, під наглядом так званих "кураторів". Це створює серйозні соціальні проблеми, адже батьки змушені поїхати за дітьми, але не всі мають таку можливість. Багато сімей розриваються через цю депортацію. За інформацією Офісу Президента України [3], наразі офіційно задокументовано щонайменше 20 тисяч випадків незаконної депортації українських дітей до Російської Федерації. Але реальні цифри можуть бути в декілька разів більшими, оскільки багато випадків залишаються прихованими і недокументованими.

**8. Мілітаризація дітей.** На ТОТ материкової України російська сторона активно налагоджує діяльність мережі так званих "військово-патріотичних клубів", регіональних осередків воєнізованої організації ЮНАРМІЯ та "Рух перших". Неповнолітній окупаційна влада залучає до громадських робіт з облаштування меморіальних об'єктів, значимих для російської панівної ідеології. Вони реалізують проекти з героїзації загиблих у лавах Збройних Сил Російської Федерації випускників місцевих шкіл, ставлячи "меморіальні дошки" та відкриваючи так звані "парти героя" в освітніх закладах ТОТ. Росія також проводить ідеологічну пропаганду серед неповнолітніх, включаючи "уроки про важливе" та позашкільне "патріотичне виховання". Російська сторона активно вербує дітей з молодших класів до лав воєнізованої організації ЮНАРМІЯ, а також вивозить дітей з ТОТ для участі у військових вишколах в Російській Федерації та інших пропагандистських заходах.

**9. Порушення освітніх прав.** Згідно з даними опитування, проведеного представництвом Російської Федерації на ТОТ України, близько 46% учнів виявили бажання вивчати українську мову як рідну. Однак, окупаційна влада почала обмежувати доступ до вивчення української мови та скорочувати кількість годин, які приділяються цьому предмету в школах. Винними роблять учителів та створюють негативний клімат навчальних закладів. Бібліотеки на ТОТ також наповнюються пропагандистською літературою РФ.

Результати цього дослідження та вивчення крапчих практик відновлення життя та управління, а також тих помилок які було зроблено на деокупованих територіях [4], вимагають зробити висновок, що формування політики держави щодо ТОТ, які у майбутньому будуть деокуповані [5], має відбуватися заздалегідь. І це має відбуватися з урахуванням ризиків на етапі деокупації, до яких ми відносимо:

– розроблені певні програми наприкінці 2022 року Координаційним штабом з питань деокупава-

них територій при Кабінеті міністрів, повною мірою не досягли поставлених цілей;

– соціальна та управлінська структура територіальних громад, що знаходилися та знаходяться під окупацією, докорінно змінилася: численність населення станом на осінь 2023 року скоротилася в 3-5 разів, більшість місцевої еліти (депутати ОМС, власники підприємств) виїхали;

– відновлення життя територіальних громад, соціально-економічної структури потребує безпеки, які поки неможливо досягти у прифронтовій смузі під обстрілами артилерії рф;

– в гуманітарній сфері спостерігається катастрофічний брак кадрів;

– відновлення критичної інфраструктури, повноцінної системи медичної допомоги, освіти, роботи підприємств сфери обслуговування неможливо повною мірою з причин безпеки;

– представницькі органи місцевого самоврядування не функціонують, проте саме на їх виконавчі органи покладене життєзабезпечення населення територіальних громад;

– великий ризик колабораційної діяльності;

– особи, які на думку місцевих мешканців винні у здійсненні умовно «легких» колабораційних дій фактично не отримують жодного покарання за окремі види співпраці з державою-агресором, через що без особливих проблем визнають свою провину та/або йдуть на угоду із слідством. Це викликає певне невдоволення проукраїнськи налаштованих громадян;

– призначені керівники військових адміністрацій області та населених пунктів окремих регіонів фактично є виразниками позицій центральної влади, ніж представниками локальних еліт, що створює певні лінії напруги і уповільнює відновлення життя [6]. Таким чином суттєво знижується інституційна спроможність;

– для деокупованих територій потрібно розробляти декілька моделей відновлення системи управління на основі взаємодії місцевих органів державного управління та місцевого самоврядування [7].

**Висновки.** Близько 18% площі всієї держави складають тимчасово окуповані території, частина з яких є анексована, туди переселено декілька мільйонів

громадян рф, адміністрування здійснюють органи рф. Місцеве населення знаходиться тривалий час під впливом ворожої пропаганди. Молодь на окупованих територіях навчається за російськими програмами та служить у армії окупанта, що сприяє індоктринації та формуванню ворожо налаштованого покоління. Процес деокупації, як показує досвід Херсонської та Харківської областей, супроводжується виїздом в рф значної частини депутатів, власників бізнесів, керівників закладів освіти, охорони. Процес деокупації, таким чином, супроводжується не тільки руйнуванням критичної інфраструктури, але й докорінною трансформацією соціальної тканини та економічних засад територіальної громади. Деокупація вимагає не лише відновлення критичної інфраструктури, але й докорінної трансформації соціального та економічного середовища на окупованих територіях [8-10]. Для успішної деокупації необхідно забезпечити безпеку, створити органи влади з участю проукраїнськи налаштованих представників місцевої еліти, покарати колаборантів та розбудувати нові територіальні громади на європейських засадах регіональної політики соціально-економічного розвитку. Зважаючи на те, що на територіях, які довгий час перебувають під окупацією, кадровий ресурс суттєво скоротився (внаслідок колаборації частини управлінських кадрів, релокації людей з окупованих територій, служби в ЗСУ), є сенс в інтенсифікації підготовки управлінської структури та кадрів до деокупації територій.

Одним із завдань регіональної політики на деокупованих територіях є приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність із Методикою формування спроможних територіальних громад, що може передбачати збереження, укрупнення або перерозподіл територіальних громад та їх повноважень.

Загальний висновок полягає в тому, що процес деокупації тимчасово окупованих територій є складним завданням, яке вимагає комплексного підходу та зусиль від держави, місцевої еліти та міжнародних партнерів. Цей процес має сприяти відновленню суверенітету України на окупованих територіях та забезпеченню безпеки та процвітання для її громадян.

#### Література

1. Перелік територій, на яких ведуться (велися) бойові дії або тимчасово окупованих Російською Федерацією. Додаток до Постанови Кабінету Міністрів України № 1364 від 06.12.2022. У ред. постанови Кабінету Міністрів України № 469 від 09.05.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#n25>.

2. UN Commission of Inquiry on Ukraine finds continued systematic and widespread use of torture and indiscriminate attacks harming civilians. 2023. URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/09/un-commission-inquiry-ukraine-finds-continued-systematic-and-widespread-use>.

3. Про незаконну депортацію українських дітей. *www.president.gov.ua*. URL: <https://www.president.gov.ua/news/spilnazayava-prezidenta-volodimira-zelenskogo-ta-prezidenta-83301>.

4. Нове дослідження про досвід та потреби відновлення деокупованих громад України проведено за підтримки ЄС. URL: <https://parlament.org.ua/2023/08/23/nove-doslidzhennya-pro-dosvid-ta-potrebi-vidnovlennya-deokupovanih-gromad-ukrayini-provedeno-za-pidtrimki-yes/>.

5. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#>.

6. Відновлення інститутів публічної влади на деокупованих територіях у 2014–2023 роках: аналіз досвіду та потреб громад. Звіт ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». 2023. URL: <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/zvit-vidnovlennya-pravky-12-12.pdf>.
7. Відновлення місцевого самоврядування в деокупованих громадах: дилеми та ризики. Блок Аналітичного Центру «Обсерваторія демократії». Лівий берег. 26.09.2022. URL: [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/530620\\_vidnovlennya\\_mistseвого.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/530620_vidnovlennya_mistseвого.html).
8. Потапенко В. Г., Двігун А. О. та ін. Управління деокупованими територіями Харківської та Херсонської областей: досвід першого року: аналітична доповідь. Київ: НІСД, 2023. 48 с.
9. Вища освіта в Україні: зміни через війну: аналітичний звіт / С. Ніколаєв, Г. Рій, І. Шемелинець. Київ: Київський університет імені Бориса Грінченка, 2023. 102 с. URL: <https://osvitanalytika.kubg.edu.ua/wp-content/uploads/2023/03/HigherEdin-Times-of-War.pdf>.
10. Щодо роботи Міністерства охорони здоров'я після деокупації. Заступник міністра охорони здоров'я, головний державний санітарний лікар України Ігор Кузін. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-health/3797661-mobilni-spitali-j-epidrozvidka-kuzin-rozpoviv-ak-mediki-zahodat-na-deokupovani-teritorii.html>.
11. Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/>.
12. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

## References

1. Perelik terytorii, na yakykh vedutsia (velysia) boiovi dii abo tymchasovo okupovanykh Rosiiskoiu Federatsiieiu. Dodatok do Postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy № 1364 vid 06.12.2022 r. U red. postanovy Kabinetu Ministriv Ukrainy № 469 vid 09.05.2023 [List of territories where hostilities are taking place or temporarily occupied by the Russian Federation. Appendix to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 1364 dated 06.12.2022. As amended by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 469 dated 09.05.2023]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF#n25> [in Ukrainian].
2. UN Commission of Inquiry on Ukraine finds continued systematic and widespread use of torture and indiscriminate attacks harming civilians. (2023). Retrieved from <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/09/un-commission-inquiry-ukraine-finds-continued-systematic-and-widespread-use>.
3. Pro nezakonnu deportatsiiu ukrain skykh ditei [On the illegal deportation of Ukrainian children]. [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua). Retrieved from <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-prezidenta-volodimira-zelenskogo-ta-prezidenta-83301> [in Ukrainian].
4. Nove doslidzhennia pro dosvid ta potreby vidnovlennia deokupovanykh hromad Ukrainy provedeno za pidtrymky Yes [New research on the experience and needs of recovery of de-occupied communities in Ukraine, supported by the EU]. Retrieved from <https://parlament.org.ua/2023/08/23/nove-doslidzhennya-pro-dosvid-ta-potrebi-vidnovlenniyadeokupovanih-gromad-ukrayini-provedeno-za-pidtrimki-yes/> [in Ukrainian].
5. Pro zabezpechennia prav i svobod hromadian ta pravovyi rezhym na tymchasovo okupovanii terytorii Ukrainy: Zakon Ukrainy. [On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime in the Temporarily Occupied Territory of Ukraine: Law of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#> [in Ukrainian].
6. Vidnovlennia instytutiv publichnoi vlady na deokupovanykh terytoriiakh u 2014–2023 rokakh: analiz dosvidu ta potreb hromad. Zvit HO «Laboratoriia zakonodavchykh initsiatyv» [Restoration of public authorities in de-occupied territories from 2014 to 2023: analysis of experience and community needs. Report by the NGO "Laboratory of Legislative Initiatives"]. (2023). Retrieved from <https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2023/12/zvit-vidnovlennya-pravky-12-12.pdf> [in Ukrainian].
7. Vidnovlennia mistseвого samovriaduvannia v deokupovanykh hromadakh: dylemy ta ryzyky [Restoration of local self-government in de-occupied communities: dilemmas and risks]. (2022). *Block of the Analytical Center "Observatory of Democracy." Left Bank.* Retrieved from [https://lb.ua/blog/observatory\\_democracy/530620\\_vidnovlennya\\_mistseвого.html](https://lb.ua/blog/observatory_democracy/530620_vidnovlennya_mistseвого.html) [in Ukrainian].
8. Potapenko, V. G., Dvihun, A. O. et al. (2023). Upravlinnia deokupovanymy terytoriiamy Kharkivskoi ta Khersonskoi oblasti: dosvid pershoho roku [Management of de-occupied territories of Kharkiv and Kherson regions: experience of the first year]. Kyiv, NISS. 48 p. [in Ukrainian].
9. Nikolaiev, Ye., Rii, H., Shemelynets, I. (2023). Vyshcha osvita v Ukraini: zminy cherez viinu: analitychnyi zvit [Higher Education in Ukraine: Changes Due to War: An Analytical Report]. Kyiv, Boris Grinchenko Kyiv University. 102 p. Retrieved from <https://osvitanalytika.kubg.edu.ua/wp-content/uploads/2023/03/HigherEdin-Times-of-War.pdf> [in Ukrainian].
10. Shchodo roboty Ministerstva okhorony zdorovia pislia deokupatsii. Zastupnyk ministra okhorony zdorovia, holovnyi derzhavnyi sanitarnyi likar Ukrainy Ihor Kuzin [Regarding the work of the Ministry of Health after de-occupation. Deputy Minister of Health, Chief State Sanitary Doctor of Ukraine Igor Kuzin]. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-health/3797661-mobilni-spitali-j-epidrozvidka-kuzin-rozpoviv-ak-mediki-zahodat-na-deokupovani-teritorii.html> [in Ukrainian].
11. Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzen [National Institute for Strategic Studies]. Retrieved from <https://niss.gov.ua/> [in Ukrainian].
12. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.04.2015 r. № 214 [On the approval of the Methodology for the Formation of Capable Territorial Communities: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 08.04.2015 No. 214]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

## Двігун А. О. Тимчасово окуповані території: оцінка ситуації та можливі виклики після деокупації

Стаття присвячена дослідженню складної ситуації на тимчасово окупованих територіях України, які стали жертвами агресії Російської Федерації. Стаття надає огляд сучасного стану справ на окупованих територіях, включаючи депортацію місцевого населення, милітаризацію дітей, порушення прав людини та інші проблеми. У висновках статті відзначено, що процес деокупації необхідний для відновлення суверенітету України на окупованих територіях, але він супроводжується численними викликами, включаючи зміну соціального та економічного середовища, колаборацію та інші складнощі. Стаття закликає

до комплексного підходу та співпраці всіх зацікавлених сторін для досягнення успішної деокупації та відновлення тимчасово окупованих територій України.

*Ключові слова:* тимчасово окуповані території України, деокупація територій України, порушення прав людини, примусова паспортизація, милітаризація дітей.

#### **Dvighun A. Temporarily Occupied Territories: Situation Assessment and Potential Challenges after De-Occupation**

This article focuses on examining the complex situation in the temporarily occupied territories of Ukraine, which have fallen victim to the aggression of the Russian Federation. The article provides an overview of the current state of affairs in the occupied territories, including the deportation of the local population, the militarization of children, human rights violations, and other issues. In the article's conclusions, it is noted that the de-occupation process is necessary to restore Ukraine's sovereignty in the occupied territories, but it is accompanied by numerous challenges, including changes in the social and economic environment, collaboration, and other difficulties. The article calls for a comprehensive approach and cooperation among all stakeholders to achieve successful de-occupation and the restoration of Ukraine's temporarily occupied territories.

*Keywords:* temporarily occupied territories of Ukraine, de-occupation of Ukrainian territories, human rights violations, forced passportization, militarization of children.

Creative Commons Attribution 4.0  
International (CC BY 4.0)



Стаття надійшла до редакції 27.09.2023