

# ПОЛІТИЧНІ ТА ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:332.1

## ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ВІДНОВЛЕННЯ ПОСТТРАЖДАЛИХ ВІД КОНФЛІКТУ ТЕРИТОРІЙ

**Балуєва О. В.,**

*д.е.н., доц., проректор з наукової роботи,  
Донецький державний університет управління;*

**Келембет О. С.,**

*старший викладач кафедри фінансів, обліку і аудиту,  
Донецький державний університет управління,*

*м. Маріуполь*

Розглянуто питання формування державної політики відновлення територій, що зазнали пошкодження унаслідок конфлікту на Сході. Проаналізовано соціально-економічну ситуацію, що склалася на тимчасово окупованих територіях. Висвітлено основні принципи, за якими пропонується формування та впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. Проаналізовано методи, які мають бути використані в реалізації державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій.

**Ключові слова:** постконфліктна територія, державна політика відновлення, деокупація, реінтеграція, репатріант, деконтамінація.

**Balueva O. V.,**

*Doctor of Economics, Associate Professor, Vice-Rector on Scientific Work,  
Donetsk State University of Management;*

**Kelembet O. S.,**

*Senior lecturer of the Finance, Accounting & Auditing and Banking Department,  
Donetsk State University of Management,*

*Mariupol*

## THE STATE POLICY PRINCIPLES OF THE CONFLICT-AFFECTED TERRITORIES RECOVERY

The article is dedicated to the formation of the state policy of the territories recovery that was damaged due to the conflict in the East of Ukraine. Social-economic situation, which formed in the temporary occupied territories, was analyzed. The basic principles, which it is suggested to form and implement the state policy of the conflict-affected areas recovery, are highlighted. Methods that need to be used in the fulfillment of the state policy of the conflict-affected areas recovery are analyzed.

**Key words:** post-conflict territory, state policy of the recovery, deoccupation, reintegration, repatriate, decontamination.

**Постановка проблеми.** В сучасному світі існує низка регіонів, які охоплені різноманітними конфліктами, в тому числі й військовими. Ці конфлікти призводять до людських жертв, і водночас супроводжуються руйнуванням навколишнього середовища, систем життєзабезпечення та інфраструктури, економіки і соціальних об'єктів. Даний вид збитків здебільшого можна компенсувати, але це потребує концентрації матеріальних, енергетичних, фінансових і трудових ресурсів.

Навіть при активній та широкомасштабній підтримці світової спільноти відновлення постраждалих територій та їх реінтеграція в політичне, економічне

та культурне життя відноситься насамперед до зони відповідальності держави, під міжнародно-визнаним суверенітетом якої знаходяться ці території. Держава зобов'язана не тільки повністю відновити постраждалий ареал, але й створити рівні умови для життєдіяльності всіх залучених у конфлікт спільнот, незалежно від причини виникнення конфлікту [6].

Завдання з відновлення територій необхідно вирішувати й в Україні. На сьогодні складно визначити час, коли країна зможе розпочати практичну реалізацію реабілітаційних робіт. Необхідно зауважити, що кожна держава повинна завчасно готуватися до постконфліктного відновлення.

За оцінками міжнародних експертів, які займаються подібними конфліктами, якщо протягом п'яти років не почнеється процес реінтеграції, то далі він стає неможливим. Виходячи з того, що практично три роки з цих п'яти вже минуло, вкрай необхідним є усвідомлення необхідності прискорення процесів відновлення та реінтеграції, розробки та реалізації дієвої державної політики в цій сфері [6].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Необхідність відновлення постконфліктних територій, реінтеграція їх економіки та інфраструктури, а також інші соціально-економічні проблеми, які пов'язані з конфліктом на цих територіях, є предметом постійних наукових дискусій. Серед наукових досліджень даного напрямку необхідно відмітити працю Г. Гусейнова, який аналізує досвід країн світу з урегулювання проблеми сепаратизму й пропонує набір напрямів, за якими необхідно проводити роботу для недопущення повторення подібних конфліктів [2]. Н. Музаффарлі й Е. Ісмаїлов розглядають питання відновлення територій, зруйнованих збройними конфліктами, аналізують економічні аспекти відновлення систем життєзабезпечення, інфраструктури й економіки та проблеми внутрішньо переміщених осіб (ВПО) [5]. Р. Бортник [1] й О. Колтунович [3-4] і наводять аналіз міжнародного досвіду країн Азії та Європи, які успішно вирішили проблеми деокупованих та постраждалих від конфліктів територій, крім того в своїх працях ці науковці розглядають соціально-економічні наслідки конфлікту, з якими зіткнулася держава в результаті конфлікту, та шляхи їх подолання й пропонують пріоритетні напрямки та механізми реінтеграції Донбасу до економіки України. Тим не менш, низка питань реінтеграції, а саме формування і впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, залишаються невирішеними, що потребує проведення подальших ґрунтовних досліджень даної тематики.

Розробка і впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій здійснюється з урахування низки принципів, тому вкрай необхідним є визначення та формування даних принципів й економічних аспектів планування державної політики відновлення постраждалих від конфлікту територій, що і формує **мету** даної статті.

**Виклад основного матеріалу.** Реальність, яка сьогодні склалася на Донбасі, без сумніву відбилася на всіх сферах життя регіону. Наслідком військового конфлікту, який ще триває, стала деурбанізація Донбасу, втрата населення, потужна економічна дестабілізація, системне руйнування житлового фонду та інфраструктури, втрата робочих місць, зниження доходів населення, загострення криміногенної ситуації та гуманітарна катастрофа. Тривалі бойові дії призвели до значних людських жертв, спустошили міста і села, спричинили масові хвилі територіального переміщення населення як внутрішнього, так і за кордони країни. Кількість внутрішньо переміщених осіб зростала прак-

тично рівномірно, крім стрибків у період ускладнення воєнних дій, а саме грудень 2014 – лютий 2015 рр., коли кількість ВПО зросла на 493 902 осіб. Середньомісячна кількість переміщених із зони проведення антитерористичної операції осіб за даний період складає 10 000 осіб [7].

У Донецькій і Луганській областях 24 міста обласного значення опинилися на непідконтрольній території, а 36 населених пунктів – у безпосередній близькості від лінії розмежування або знаходяться в «сірій» зоні, на непідконтрольних територіях Донбасу залишились 3,3 млн людей.

За оцінками ООН, загальна кількість внутрішньо переміщених осіб станом перебільшила 1,4 млн осіб, притулок на території інших країн отримали 388,8 тис. осіб, ще 732 тис. українців шукають інші форми законного перебування на території інших держав [7]. Ситуація, яка склалась на Донбасі, катастрофічна не тільки з економічної точки зору. Негайного вирішення потребує низка соціальних питань для недопущення гуманітарної катастрофи.

Розробка державної політики відновлення й реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, складові частини якої взаємопов'язані як у просторі, так і функціональному відношенні, сама по собі є дуже складним дослідницьким завданням.

Аналізуючи реалізацію державної політики або державних програм у цілому, визначають загальні принципи, дотримання яких сприяє поліпшенню цього процесу: зниження рівнів управління та спрощення організаційних структур; створення ефективного механізму координації і тісної співпраці між учасниками реалізації політики; надання певної самостійності та автономності виконавчим організаціям; систематична оцінка результатів роботи і вдосконалення механізму звітності; застосування сучасних управлінських технологій та інформаційно-аналітичних систем [2].

Розробка державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій припускає наявність реалістичної оцінки економічних спроможностей держави. Йдеться про визначення обсягу ресурсів, які держава може мобілізувати й направити на відновлення і розвиток постраждалих територій. Маються на увазі не тільки власні ресурси, а й міжнародна допомога, яку потенційно можливо залучити. Саме фінансово-ресурсними можливостями визначається тривалість відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. Цими можливостями визначається також і те, на який якісний рівень відновлення і реконструкції може бути орієнтована дана політика.

Розглянемо принципи, на яких має будуватися державна політика з реінтеграції та відновлення постраждалих від конфлікту територій (рисунок), запропоновані Н. Музаффарлі й Е. Ісмаїловим [2; 5] та доповнені нами:

1. Принцип урахування міжнародного досвіду. З необхідністю відновлення територій, економіка й інфраструктура яких виявились зруйнованими в результаті військових конфліктів, зіткнулося багато держав, а саме Грузія, Азербайджан, Балканські країни та ін. Використання міжнародного досвіду у сфері відновлення і розвитку зруйнованих територій – неодмінна умова впровадження державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій.

Разом із тим нормалізація життєдіяльності на відновлюваних територіях України має свої складнощі, відрізняється від багатьох аналогічних проблем в вищеназваних країнах, оскільки виходить далеко за межі вирішення лише матеріально-технічних і фінансових завдань. Потрібно буде реінтегрувати нині окуповані території та їх населення в політичне, економічне і культурне життя України, що пов'язано, у свою чергу, з низкою проблем [5].

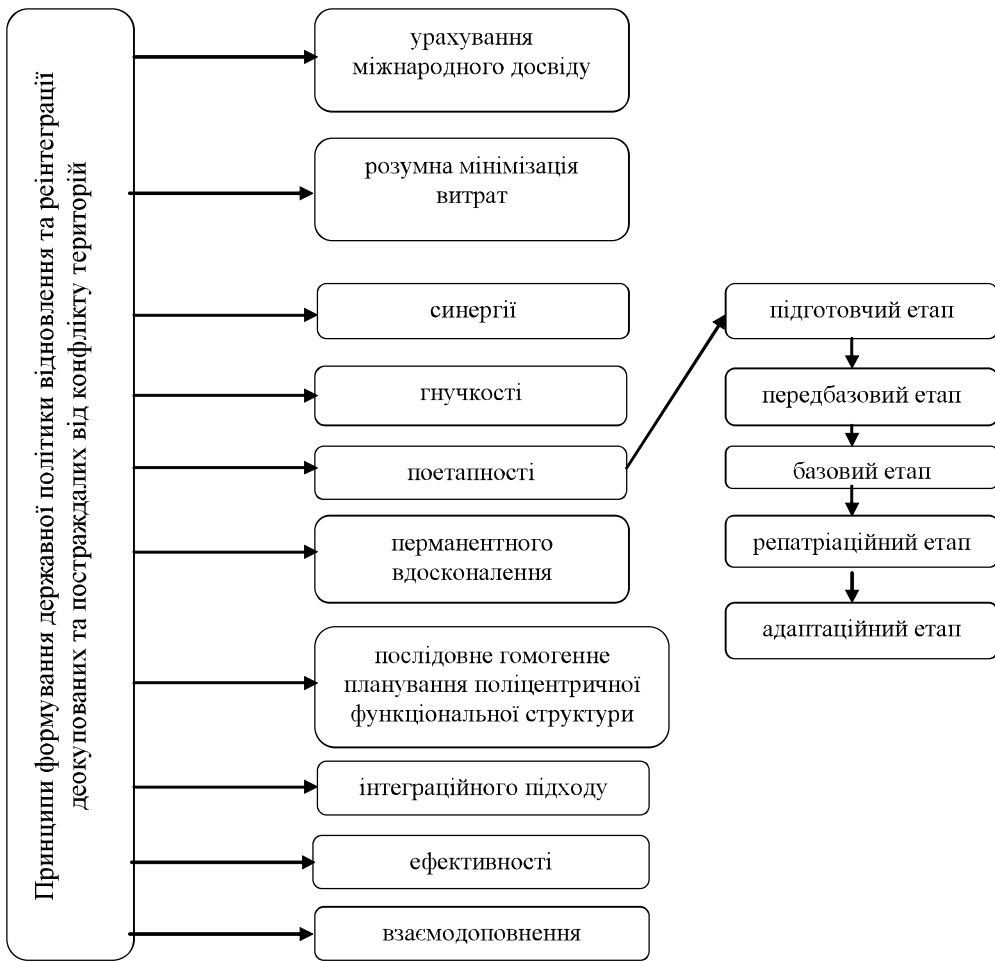


Рисунок. 1. Принципи формування державної політики відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій

2. Принцип розумної мінімізації витрат. Здійснення повномасштабної реабілітації постраждалих від конфлікту територій вимагає великих ресурсів. У порівняно невеликих державах обсяг необхідних для цього фінансових ресурсів може бути цілком зіставлений з масштабами економіки країни в цілому. Тому мінімізація витрат є атрибутивним принципом програмування державної стратегії відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, до того ж неприпустимо, щоб економія на ресурсах перетворилась у наріжний принцип і домінувала над цільовими настановами територіальної реабілітації. Мінімізація витрат, яка призводить до погіршення якості робіт і тим самим створює загрозу для безпеки населення, принципово неприйнятна [5].

3. Принцип синергії – поновлення старого і створення нового. Будь-яке відновлення повинно поєднувати нове будівництво з реставрацією раніше побудованих об'єктів. Кількісне співвідношення цих двох форм визначається низкою факторів: реальний стан інфраструктурних, виробничих і соціально-

культурних об'єктів на постраждалій території, цільові настанови (стандарти) відновлення, ресурсні можливості країни, тривалість часу від зруйнування до початку робіт. Навіть у випадках, коли існує можливість реставрації старих об'єктів, нове будівництво з використанням прогресивних сучасних технологій нерідко більш ефективно. Це стосується не тільки інформаційно-комунікаційних систем, відновлювати які на базі старих технологій є недоцільним, але й традиційних елементів інфраструктури, наприклад таких як дороги [5].

4. Принцип гнучкості територіального планування. Даний принцип слід розглядати як окремий випадок застосування попереднього принципу, тим не менш він має самостійне значення. З одного боку, існують вагомі аргументи щодо відновлення доконфліктної мережі поселень. При цьому, по-перше, відпадає необхідність в додатковому містобудівному і ландшафтному плануванні; по-друге, забезпечується законне право кожного переселенця на повернення у власний будинок або в свій населений пункт. Право приватної власності переселенців на нерухомість відноситься до числа консервативних факторів системи розселення. З іншої сторони, формування нової структури розселення надає додаткові можливості для реінтеграції постконфліктних територій в політико-економічну структуру країни, хоча при некоректності виконання може супроводжуватися обмеженням прав власності репатріантів і, крім того, потребує проведення великої попередньої роботи. Саме тому подання цих двох принципів вбачається більш ефективним [5].

5. Принцип поетапності. Постконфліктне відновлення територій відноситься до великомасштабних проєктів, ефективна реалізація яких потребує обов'язкового розділення реабілітаційних робіт на чіткі стадії. Слід дотримуватись наступних етапів, які є типовими для більшості постконфліктних територій, незалежно від їх приналежності до країни.

Початковий (підготовчий) етап включає в себе розробку державної програми відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. На цій стадії проводиться комплекс аналітичних досліджень з планування та проєктування інфраструктурних, виробничих і соціально-культурних об'єктів, розробляються рекомендації з стимулювання місцевих і закордонних інвесторів для їх залучення в реабілітаційні роботи, особливо, в відновлення економіки. В даному аспекті необхідним є проведення консультацій з міжнародними фінансовими інститутами та іншими потенційними донорами з метою залучення додаткових ресурсів. У країнах, де території, які потребують відновлення, складають значну частку загальної площі, необхідне створення спеціального органа (міністерства або агентства), відповідального за реабілітацію та реінтеграцію територій. Як це було зроблено в Україні.

На другому ("передбазовому") етапі проводиться безпосереднє дослідження постконфліктних територій, після чого державна програма корегується та затверджується. На цьому етапі починається створення прикордонної безпеки, застосовуються початкові засоби для забезпечення безпеки населення, проводиться деконтамінація пріоритетних територій. Важливе завдання даного етапу – відновлення повноважень органів місцевої адміністрації.

Третій етап є базовим і припускає відтворення систем життєзабезпечення на основній частині території. До числа завдань даного етапу відносяться водозабезпечення та енергозабезпечення, телекомунікації та зв'язок, початок широкомасштабних робіт з відновлення житлового фонду, невідкладного соціального забезпечення, транспортних комунікацій та інших інфраструктурних об'єктів.

На четвертому (репатріаційному) етапі відбувається повернення вимушених переселенців в місця їх постійного проживання. Масова репатріація

повинна супроводжуватися створенням нових робочих місць і особливо сприятливих умов для приватного підприємництва. Це неодмінна умова поступового перетворення відновлюваної території в регіональний суб'єкт самоорганізації і самостійного економічного розвитку.

П'ятий етап, який можна назвати адаптаційним, характеризується остаточним закріпленням репатріантів в місцях їх постійного проживання. Формуються дієздатні спільноти і виробничі сили. На передній план виступають завдання, пов'язані з відновленням соціально-культурних і спортивних об'єктів. Інтенсифікується процес формування органів місцевого самоврядування [5].

6. Принцип перманентного вдосконалення програм відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій. Усі сфери відновлення відчувають вплив фактора часу. До особливо швидких і радикальних змін схильні засоби комунікації і зв'язку, швидкість технологічного оновлення яких дуже висока. Суттєво змінюються технології і матеріали, які переважають в цивільному будівництві, енерго- і газопостачанні, а також у будівництві й реконструкції транспортної інфраструктури [5].

Крім вищеназаних принципів, які були сформовані та запропоновані Н. Музаффаралі та Е. Ісмаїловим і мають досить універсальний характер, з урахуванням специфіки нашої країни слід застосувати кілька наступних принципів для формування більш ефективної державної політики реінтеграції та відновлення деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, а саме:

1) принцип послідовного (гомогенного) планування поліцентричної функціональної структури, яка б дозволила впроваджувати зміни не тільки в якусь конкретну сферу життя, а розповсюджувалася на всі аспекти життєдіяльності відновлюваної території;

2) принцип інтеграційного підходу, тобто стійке відновлення умов життєдіяльності на відновлювальних територіях, повинен включати в себе усі параметри якісного життя та участь місцевого населення в розробці і впровадженні заходів, адже усі зміни повинні враховувати і орієнтуватися на спосіб життя, яке вело населення даного регіону до конфлікту;

3) принцип ефективності – досягнення довгострокових результатів за допомогою короткострокових проектів, які б стимулювали інтерес інвесторів. Виконання цього принципу можливо при використанні проектів приватно-державного партнерства. Дане партнерство добре зарекомендувало себе в інших країнах, що зіткнулися з такими ж проблемами;

4) принцип взаємодоповнення, тобто всі проекти з відновлення та реабілітації постраждалої від конфлікту території не повинні вступати в протиріччя між собою.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Відновлення постраждалих від конфлікту територій за відносно короткий час, незважаючи на всю свою складність і колосальну ресурсомісткість, є не тільки реальним завданням, а й вкрай необхідним для сучасного суспільства. Україна має достатній потенціал для того, щоб при активній підтримці міжнародної спільноти максимально швидко відновити свої території. Це дозволить повернути деокуповані райони до політико-економічного простору країни, а їх економічне відродження відіграє виключно позитивну роль в підвищенні добробуту всіх громадян регіону, а також у загальному соціально-економічному розвитку країни. Нами доповнено систему принципів, за якими має формуватися державна політика відновлення та реінтеграції деокупованих і постраждалих від конфлікту територій, але залишається потреба конкретизації заходів щодо її реалізації, що задає проблематику для подальших досліджень.

**Список використаних джерел**

1. Бортник Р. Реінтеграція Донбасса: міжнародний досвід і моделі для України. URL: <http://longread.restoring-donbass.com/reintegratsiya-donbassa>.
2. Гусейнов Г. Опыт разрешения этносепаратистских противостояний в Европе и его возможное применение в урегулировании армяно-азербайджанского нагорно-карабахского конфликта. *Кавказ и Глобализация*. 2007. № 1 (5). С. 6–15.
3. Колтунович А. Восстановление Донбасса: проблемы и приоритеты развития. URL: <http://vybor.ua/article/economika/vosstanovlenie-donbassa-problemy-i-prioritety-razvitiya.html>.
4. Колтунович А. Реінтеграція Донбасса. URL: <http://vybor.ua/article/economika/reintegratsiya-donbassa.html>.
5. Музаффарли Н., Исмаилов Э. К вопросу о восстановлении постконфликтных территорий. *Кавказ и Глобализация*. 2009. № 3 (2-3). С. 7–28
6. Тука Г. Б. Начинать реінтеграцію Донбасса нужно уже сейчас. URL: [http://censor.net.ua/news/389684/nachinat\\_reintegratsiyu\\_donbassa\\_nujno\\_uzhe\\_seyichas\\_tuka](http://censor.net.ua/news/389684/nachinat_reintegratsiyu_donbassa_nujno_uzhe_seyichas_tuka).
7. Україна. Оцінка відновлення та розбудови миру. Аналіз впливу кризи та потреб на Східній Україні. Т. 1. Зведений звіт. URL: [www.un.org.ua/images/RPA\\_V1\\_Ukr.pdf](http://www.un.org.ua/images/RPA_V1_Ukr.pdf).

*Надійшла до редакції 21.03.2017 р.*

УДК 349

## **ДІЯ НОРМ ТРУДОВОГО ПРАВА НА ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

**Величко Л. Ю.,**

*к.ю.н., доц., завідувач кафедри права та європейської інтеграції,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків*

Статтю присвячено питанню сфери дії трудового законодавства на регламентування праці держаних службовців. Автор, дослідивши позиції науковців, законодавче забезпечення та судову практику за темою дослідження, дійшов висновку, що відносини у сфері праці держаних службовців входять до сфери дії трудового права, але з урахуванням специфіки їх роботи, обов'язків, що покладаються на них, насамперед стосовно службових функцій держаних службовців та їх відповідальності.

**Ключові слова:** сфера дії трудового права, право на працю, трудові правовідносини, державна служба, державні службовці.

**Velichko L. Yu.,**

*PhD in Legal Sciences, Head of the Chair of Law and European Integration, KRI NAPA,  
Kharkiv*

### **EFFECTS OF LABOR LAW AT THE REGULATION OF PUBLIC SERVANTS**

The article is devoted to the question of the scope of labour law to regulate the work of civil servants. The author examined the positions of scientists, legislative provision and the jurisprudence on the subject, came to the conclusion that the relations in the sphere of work of civil servants are in the scope of labor law, but given the nature of their work, duties assigned to them, first of all, in respect of the official functions of public officials and their responsibility.

**Key words:** scope of labour law, labour law, labour relations, public service, public servants.

**Постановка проблеми.** Державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання державним службовцями завдань і функцій держави. Державним службовцем може бути громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної