

ШЛЯХИ ДЕОКУПАЦІЇ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ І ВІДНОВЛЕННЯ ДОВІРИ НАСЕЛЕННЯ ДО ДЕРЖАВИ УКРАЇНА



Скобельська Ольга Романівна,
аспірантка кафедри парламентаризму
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті здійснено дослідження національного законодавства України та міжнародно-правових аспектів регулювання суспільних відносин, які виникають під час деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Визначено основну проблематику здійснення реінтеграційних та стабілізаційних заходів, необхідних для повернення деокупованих територій у правове поле України.

Проаналізовано норми актів законодавства України, що регулюють питання необхідних реінтеграційних заходів, які будуть проведені після звільнення окупованих територій.

Здійснено дослідження заходів, які вживаються міжнародною спільнотою для відшкодування Україні збитків, завданих воєнними діями з боку Російської Федерації.

Визначено послідовність заходів, які має виконати Українська держава, аби забезпечити придатність звільнених територій до проживання на них населення, здійснення господарської діяльності та забезпечення безпекового середовища як у частині дотримання правопорядку на цих територіях, так і відновлення екологічної стабільності на постраждалих від ведення бойових дій територіях та на територіях, що постраждали від техногенних катастроф, пов'язаних з веденням таких дій.

У статті окреслено основні підходи до реінтеграції деокупованих територій, які відображено на сьогодні в актах законодавства України.

Розкрито принципи проведення референдумів відповідно до міжнародного права та національного законодавства України.

Наведено висновки щодо правової оцінки діяльності органів влади стосовно захисту соціально незахищених верств населення, які потребують підтримки та надання допомоги.

Ключові слова: деокупація, тимчасово окуповані території, реінтеграція, стабілізаційні заходи.

Skobelska Olga. Ways of de-occupation and reintegration of temporarily occupied territories and restoring trust of people to the Ukrainian government

The article examines the national legislation of Ukraine and the international legal aspects of the regulation of social relations that arise during the de-occupation and reintegration of temporarily occupied territories.

The main issues of the implementation of reintegration and stabilization measures necessary for the return of the de-occupied territories to the legal field of Ukraine have been identified.

The norms of the legislative acts of Ukraine, which regulate the issue of the necessary reintegration measures that will be carried out after the liberation of the occupied territories, have been analyzed.

A study of measures taken by the international community to compensate Ukraine for damages caused by military actions by the Russian Federation was carried out.

The sequence of measures to be carried out by the Ukrainian state in order to ensure the suitability of the liberated territories for the habitation of the population, the implementation of economic activities and the provision of a safe environment both in terms of maintaining law and order in these territories and restoring ecological stability in the territories affected by hostilities and in the territories affected by man-made disasters related to the conduct of such actions.

The article outlines the main approaches to the reintegration of the de-occupied territories, which are currently reflected in the legislative acts of Ukraine.

The principles of holding referendums in accordance with international law and the national legislation of Ukraine have been disclosed.

Conclusions regarding the legal evaluation of the activities of the authorities in relation to the protection of socially vulnerable sections of the population, which need support and assistance, are presented.

Key words: *de-occupation, temporarily occupied territories, reintegration, stabilization measures.*

У зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації (далі – РФ) в Україні склалася ситуація, коли, крім окремих районів Луганської, Донецької областей та Автономної Республіки Крим, у статусі тимчасово окупованих територій опинились і інші адміністративно-територіальні одиниці України.

У процесі проведення воєнних дій логічно постає питання деокупації тимчасово окупованих територій та реінтеграції цих територій з метою повного відновлення функціонування органів державної влади, підконтрольних Україні.

Політика реінтеграції тимчасово окупованих територій має передбачати дуальність у підходах, що включатиме реінтеграцію власне територій і функціонування органів державної влади на них та політику реінтеграції населення, що проживає на зазначених територіях.

Незважаючи на те, що часткова окупація території України розпочалась у 2014 році, на сьогодні відсутній ґрунтовний науковий доробок стосовно визначення проблематики правового статусу тимчасово окупованих територій, що не сприяє концептуалізації цього явища на доктринальному й законодавчому рівнях.

Сучасні науковці здебільшого акцентують свою увагу на проблематиці гібридної війни Росії проти України, територіального устрою, державних кордонів, суверенітету держави, конституційного ладу, забезпечення на тимчасово окупованих територіях України прав людини загалом та внутрішньо переміщених осіб зокрема.

У зазначеній сфері наукові дослідження здійснюють такі учені, як В. Горбулін, А. Мацко, О. Буткевич, А. Войціховський, Р. Єделєв, О. Дахно, В. Демиденко, О. Задорожній, А. Кориневич, О. Кресін, А. Надутий, Л. Наливайко, М. Рубашенко, К. Савчук, О. Скрипнюк, Л. Тимченко, В. Топчій, О. Циганов, Ю. Шемшученко, Є. Щербань та ін.

На найвищому законодавчому рівні, а саме у статті 1 та 2 Конституції України закріплено принцип єдності та цілісності території держави, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах наявного кордону є цілісною і недоторканою [1].

Подібний принцип закріплено також на міжнародному рівні, зокрема принцип взаємної поваги до суверенної рівності кожної держави, що включає політичну незалежність, можливість зміни кордонів відповідно до міжнародного права лише мирним шляхом і за домовленістю. Виходячи із зазначеного, держави-учасниці повинні утримуватися від порушення територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави шляхом застосування сили чи погрози силою або в інший спосіб, несумісний із цілями Організації Об'єднаних Націй, а також від дій, що спрямовані проти територіальної цілісності чи єдності будь-якої держави-учасниці [2].

При цьому на законодавчому рівні відсутнє закріплення основних підходів до деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Аналізуючи наукові підходи, викладені Н.К. Шапталою та Н.В. Камінською до поняття деокупації тимчасово окупованих територій, можна зробити висновок, що під механізмом деокупації тимчасово окупованих територій розуміється сукупність принципів, форм, методів, засобів, що використовують відповідні суб'єкти (органи державної влади, суб'єкти міжнародного права, інститути громадянського суспільства) для успішного забезпечення деокупації та подальшої реінтеграції тимчасово окупованої території України.

Механізм деокупації диференціюють на такі структурні елементи:

а) політичні форми й засоби деокупації тимчасово окупованих територій України, що можуть бути поділені на зовнішньополітичні й внутрішньополітичні;

б) інституційно-організаційні форми та засоби деокупації тимчасово окупованих територій України, що передбачають аналіз ефективності реалізації повноважень органами публічної влади України щодо відновлення територіальної цілісності країни, визначення ролі й місця кожного органу публічної влади щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України з метою оптимізації системи державних інституцій, уточнення їх компетенції, модернізації їх організаційної структури управління у сфері реалізації політики деокупації з чітким розмежуванням повноважень учасників цього процесу;

в) соціально-економічні форми й засоби деокупації тимчасово окупованих територій України, що передбачають перегляд соціальної, міграційної, демографічної, інвестиційної, цінової, грошово-кредитної, кадрової, освітньої політики держави, спрямованої на підвищення рівня життя громадян України та зокрема внутрішньо переміщених осіб, створення робочих місць, посилення зайнятості населення в Україні, підняття рівня соціального захисту;

г) правові форми й засоби деокупації тимчасово окупованих територій України, які передбачають аналіз правотворчої і правозастосовної форм забезпечення деокупації та реінтеграції, удосконалення наявної нормативно-правової бази в цій сфері;

ґ) інформаційно-ідеологічні форми та засоби деокупації тимчасово окупованих територій України для забезпечення розвитку інформаційного простору з метою надання об'єктивної інформації про ситуацію на тимчасово окупованій території України, щодо заходів, спрямованих на деокупацію та реінтеграцію тимчасово окупованої території, тощо [3].

Серед практичних заходів, які вживатимуться органами державної влади з метою реінтеграції тимчасово окупованих територій України, ключову роль відіграватиме гуманітарне розмінування, яке здійснюватиметься Державною службою з надзвичайних ситуацій України після відходу військ Збройних сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону.

Крім здійснення протимінної діяльності, на деокупованих територіях з настанням відбудовного періоду має бути проведено:

– цільову мобілізацію для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій;

– ліквідацію наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження;

– вжиття заходів для відновлення об'єктів критичної інфраструктури сфери життєзабезпечення населення;

– визначення населених пунктів та районів, що потребують гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, очищення територій;

– залучення до ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій міжнародної допомоги.

Крім того, підрозділи Національної поліції України мають забезпечити публічну безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави, протидію злочинності, участі у забезпеченні інформаційної безпеки та подолання наслідків пропаганди, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (ДРГ), припинення масових заворушень тощо.

Національна поліція України спільно з Офісом Генерального прокурора, Міністерством закордонних справ України, Міністерством юстиції України має вжити всіх передбачених заходів для захисту прав і свобод людини і громадянина, зокрема щодо встановлення порядку моніторингу стану дотримання прав і свобод людини і громадянина та здійснити документування та розслідування фактів порушення таких прав і свобод на деокупованих територіях, оприлюднити та надати відповідну інформацію міжнародним організаціям у сфері захисту прав і свобод людини та вжити необхідних заходів для координації ведення юридичного протистояння з Російською Федерацією.

Кваліфіковано зібрані й оформлені згідно з міжнародно визнаними стандартами докази будуть використані в Міжнародному кримінальному суді в Гаазі, в Міжнародному суді ООН, в Європейському суді з прав людини, а також у судах України.

На сьогодні Україна долучена до розробки класифікації збитків, завданих

збройною агресією РФ проти України, за категоріями, суб'єктами подання та видами збитків і шкоди, завданих унаслідок дій, спричинених збройною агресією РФ проти України.

Міжнародний реєстр збитків започаткований Резолюцією Комітету Міністрів ради Європи про створення Розширеної часткової угоди стосовно реєстру збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, СМ/Res (2023)3 від 12 травня 2023 року, і на сьогодні триває розробка процедур і правил, на підставі яких працюватиме Реєстр збитків, у тому числі правил, за якими регулюватимуться процедури прийняття заяв від заявників та розгляду прийнятих заяв.

Статутом Реєстру збитків встановлено три основні категорії прийнятності, які застосовуються сукупно щодо заяв про відшкодування збитків, втрат чи шкоди:

- 1) завданих 24 лютого 2022 року або пізніше;
- 2) завданих на території України;
- 3) завданих міжнародно-протиправними діями Російської Федерації в Україні або проти України.

Так, до реєстру за пропозиціями України має бути внесено інформацію щодо:

- 1) шкоди, спричиненої примусовим переселенням з місця проживання, постійного перебування у результаті або з метою уникнення негативних наслідків, внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України;
- 2) збитків та шкоди, завданих у зв'язку з порушенням особистої недоторканності (крім військових);
- 3) економічних збитків;
- 4) збитків та шкоди, завданих у зв'язку з порушенням особистої недоторканності (пов'язаних із перебуванням на військовій службі);
- 5) збитків, завданих внаслідок пошкодження, знищення об'єктів житлового фонду (державного та комунального) та громадських будівель;
- 6) шкоди, завданої навколишньому середовищу та екологічним ресурсам;
- 7) втрат культурної спадщини та культурних цінностей;
- 8) збитків, спричинених необхідністю забезпечення гуманітарних потреб, тощо.

При цьому суб'єктом подання інформації до Реєстру є як фізичні особи, так і держава Україна, включаючи центральні органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні, комунальні чи підконтрольні установи та юридичні особи, підприємства, в тому числі державні та комунальні підприємства, підприємства критичної інфраструктури, фізичні особи-підприємці.

Має бути визначений механізм з перевірки та ідентифікації громадян, які проживали (перебували) на тимчасово окупованих територіях, та територіях, уражених збройним конфліктом, з метою виявлення осіб, які брали участь у незаконних воєнізованих формуваннях, здійснювали інші види колабораційної діяльності із дотриманням принципу презумпції невинуватості та процесуальних прав затриманих осіб, а також виявлення іноземних громадян, які з'явилися на згаданих вище територіях починаючи з 2014 року, внаслідок програм «соціального переселення» (міграції) з Російської Федерації, та інших нелегальних мігрантів.

Заклади освіти мають повною мірою відновити свою діяльність з надання освітніх послуг так само, як і заклади охорони здоров'я.

Реінтеграція власне населення тимчасово окупованих територій під юрисдикцію України насамперед має носити не насильницький характер і повинна бути лояльною.

На сьогодні, за даними Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, за 2022 рік з бюджету виплачено внутрішньо переміщеним особам 55 млрд гривень допомоги на проживання. Також успішно реалізується урядовий проект «Робота – можливість отримання грантів за шістьма програмами [4].

Крім того, для жителів деокупованих територій Херсонської області за інформацією того ж міністерства у 2023 році буде надано одноразову адресну допомогу на стаціонарне лікування, проведення операцій, у тому числі і на серці, судинах та онкологічних, а також на ендопротезування суглобів [5].

Реінтеграція населення має включати комплекс заходів перехідного періоду, що

передбачає правовий захист та відшкодування збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, відновлення сталих економічних, соціальних та культурних зв'язків, адаптацію населення деокупованих територій до мирного життя.

Політика реінтеграції має здійснюватися за такими напрямками, як:

- встановлення безпечного середовища, відновлення громадської безпеки і правопорядку, свободи пересування, охорони особливо важливих державних об'єктів;
- допомога у відновленні життєдіяльності населених пунктів та їх інфраструктури;
- сприяння у наданні гуманітарної допомоги та взаємодія з міжнародними організаціями;
- допомога у створенні умов для відновлення належного державного управління та подальшого розвитку територіальних громад.

Заплановані заходи у рамках реінтеграції тимчасово окупованих територій України мають бути синхронізовані на всіх рівнях (місцевому, регіональному та національному) і повинні містити синергетичні підходи у взаємодії з органами державної влади, складниками сектору безпеки і оборони, органами місцевого самоврядування, органами прокуратури, громадськими об'єднаннями та релігійними організаціями.

Також слід зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 року № 1219 схвалено План дій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування з відновлення деокупованих територій.

Зазначений план дій є результатом роботи Координаційного штабу з питань деокупованих територій. Він включає 131 захід з відновлення життєдіяльності звільнених населених пунктів.

До невідкладних, зокрема, віднесено такі заходи:

- здійснення заходів з очищення територій від вибухонебезпечних предметів, розбирання завалів;
- відновлення діяльності органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, територіальних органів виконавчої влади;
- забезпечення роботи територіальних правоохоронних органів;
- забезпечення населення харчовими продуктами й товарами першої потреби;
- забезпечення ліками та надання медичної допомоги;
- відновлення функціонування української мови як державної з урахуванням захисту мов корінних народів;
- знищення символіки російського тоталітарного режиму;
- залучення міжнародної технічної допомоги для відновлення пошкодженої інфраструктури;
- відновлення обігу гривні та казначейського обслуговування;
- забезпечення здійснення соціальних виплат і пенсій;
- відновлення централізованого водопостачання тощо.

За кожним заходом закріплені відповідальні виконавці. Здебільшого це військові адміністрації й органи місцевого самоврядування [6].

Це чіткий план дій, як повернути життя у звільнені українські міста та села, що спрямований на захист найбільш вразливих категорій громадян.

Таким чином, на сьогодні політика України спрямована на вжиття невідкладних заходів щодо деокупації територій, здійснення стабілізаційних заходів на деокупованих територіях та проведення планомірної і послідовної політики реінтеграції таких територій у правовий простір України.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.
3. Шаптала Н.К., Камінська Н.В. Державна політика України з питань тимчасово окупованих територій: проблеми концептуалізації в сучасному науковому дискурсі. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 1 (23).

4. Завдання Мінреінтеграції на 2023 рік – інтеграція внутрішніх переселенців. URL: <https://minre.gov.ua/2023/02/06/zavdannya-minreintegracziyi-na-2023-rik-integracziya-vnutrishnih-pereselencziv/>.

5. Грошова допомога херсонцям на лікування: як отримати та куди звертатись. URL: <https://old.minre.gov.ua/news/groshova-dopomoga-hersoncyam-na-likuvannya-yak-otrymaty-ta-kudy-zvertatys>.

6. Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219-р. Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-2022-%D1%80#Text>.