

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІСТОРИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПОЛІТОЛОГІЇ ТА МІЖНАРОДНИХ
ВІДНОСИН**

**ЗБІРНИК МАТЕРІАЛІВ КРУГЛОГО СТОЛУ
«ПОВЕРНЕННЯ ТА ПЕРЕОСВОЄННЯ ТИМЧАСОВО
ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ У ДОНЕЦЬКІЙ ТА
ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ»**

**Маріуполь
МДУ
2021**

УДК 323.172(477.6)

Редакційна колегія:

д.політ.н., професор К. В. Балабанов, д.і.н., професор
І. М. Грідіна, д.політ.н., професор Н. П. Пашина, к.політ.н.,
доцент О. Л. Гільченко, к.політ.н., доцент М. В. Булик, к.і.н.,
доцент С. П. Пахоменко

Затверджено до друку Вченою радою історичного факультету
Маріупольського державного університету
(протокол № 4 від 17 листопада 2021 р.)

П 42

Повернення та переосвоєння
тимчасово окупованих територій у
Донецькій та Луганській областях:
збірник матеріалів круглого столу /
За ред. К. В. Балабанова. —
Маріуполь : МДУ, 2021. — 88 с.

УДК 323.172(477.6)

© Маріупольський державний
університет, 2021

УДК 323(477.6-074):341.38

**«ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПЕРЕХІДНОГО ПЕРІОДУ» ЯК
СТРАТЕГІЯ ДЕОКУПАЦІЇ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ
ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ**

Трофименко А.,

*к.політ.н., доцент кафедри політології та міжнародних
відносин Маріупольського державного університету*

Порушення державного суверенітету Російською Федерацією, тимчасова окупація території України, діяльність окупаційних адміністрацій «ДНР» та «ЛНР» та спричинена цими факторами суспільно-політична криза є найбільшими викликами для української державності на сучасному етапі. Необхідність розробки ефективної стратегії відповіді на ці виклики спричинила довготривалі дискусії серед усіх суб'єктів політики щодо шляхів відновлення територіальної цілісності та повернення наразі окупованих територій до українського соціально-культурного простору. За часи російської агресії було прийнято великий масив нормативно-правових документів, що визначають основні засади державної політики щодо тимчасово окупованих територій, при цьому їх аналіз свідчить про їх неузгодженість та непослідовність. Здебільшого така неузгодженість пояснюється тим, що ці акти ухвалювалися в різний час агресії, спрямовувалися на протидію різним її напрямкам, приймалися як тимчасові заходи, але в результаті за сім років у правовому полі накопичилися різні підходи до досягнення найбільш актуальної стратегічної мети – деокупації та реінтеграції.

Для реалізації положень визначеної в низці документів державної політики в цій сфері довгий час тривав пошук і ефективного інституційного її забезпечення, який завершився утворенням Міністерства з питань реінтеграції та тимчасово окупованих територій (далі – Мінреінтеграції). Постійний моніторинг ситуації на цих територіях у межах своєї компетенції мають також здійснювати інші міністерства, але аналіз їх діяльності свідчить про здебільшого декларативний характер цих обов'язків. Так, дослідження, проведене

представниками громадських об'єднань «Євромайдан – Крим» та «Регіональний центр прав людини» наприкінці 2020 року, показало, що правові норми у частині здійснення моніторингу ситуації на окупованих територіях, документування порушень прав і свобод людини, організації належної комунікації з мешканцями цих територій, формування якісної внутрішньої інформаційної політики у зв'язку зі збройним конфліктом з РФ в переважній більшості не виконуються [1]. Це призводить до відсутності послідовної збалансованої державної політики з цього питання.

Для усунення зазначених проблем, з метою уніфікації підходів щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій Мініреінтеграції запропонувало проєкт Закону «Про засади державної політики перехідного періоду», поданий Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради 9 серпня 2021 р. Законопроєкт пропонує уніфіковану профільну термінологію, встановлює конкретний перелік заходів, передбачає довгий та комплексний процес реінтеграції, так званий «перехідний період», що триватиме 25 років після повної деокупації. Наразі цей законопроєкт знаходиться на розгляді Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин.

Ключовим елементом запропонованої стратегії є перехідний період, який в законопроєкті визначається як «період часу, протягом якого реалізується державна політика, спрямована на протидію збройній агресії Російської Федерації проти України, відновлення територіальної цілісності України та забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях, подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України, реінтеграцію тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхніх мешканців, розбудову сталого миру та неповторення окупації» [2]. Законопроєкт вперше визначає і процес реінтеграції як «комплекс заходів перехідного періоду, включає 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» [2].

Крім того, передбачається два періоди, які характеризують стан окремих територій, – конфліктний та постконфліктний. Конфліктний період триває до звільнення, постконфліктний – розпочинається після повної деокупації. Для територій, що звільнено у 2014 році, постконфліктний період уже триває. Протягом 2 – 6 років після деокупації мають відбутися вибори до органів місцевого самоврядування в разі можливості їх проведення з дотриманням вимог законодавства України, але перехідний період закінчиться через 25 років. Пояснюється такий термін міжнародним досвідом, необхідністю повноцінної реінтеграції, для якої, як вважають розробники, має «пройти принаймні одне покоління» [3].

Кожен з двох періодів включає низку заходів. Так, під час конфліктного періоду мають тривати: 1) заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації проти України (Операція об'єднаних сил, стратегічне керівництво якими здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України); 2) захист прав і свобод цивільного населення; 3) надання соціальних послуг; 4) утворення та функціонування військово-цивільних адміністрацій; 5) затвердження довгострокової стратегії та державних цільових програм реінтеграції тимчасово окупованих (деокупованих) територій та їхні мешканців і подолання наслідків збройної агресії Російської Федерації проти України (здійснює Кабінет Міністрів України); 6) формування кадрового резерву державних службовців для роботи на деокупованих територіях; 7) формування кадрового резерву поліцейських для проходження служби на деокупованих територіях; 8) політико-дипломатичні та санкційні заходи.

Постконфліктний період передбачає проведення протягом шести місяців наступних заходів: 1) утворення перехідних державних, міжнародних перехідних або військово-цивільних адміністрацій; 2) розв'язання першочергових гуманітарних проблем; 3) визначення об'єктів, які потребують відновлення, та завданої шкоди; 4) відновлення обігу національної валюти; 5) вирішення питання звільнення осіб з місць несвободи; 6)

перевірки законності перебування громадян держави-агресора, а також інших іноземців, осіб без громадянства та прийняття за її результатами рішень, передбачених Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [2].

Законопроект передбачає і перехідну юстицію, притягнення до відповідальності осіб, винних у грубих порушеннях міжнародного права з прав людини і міжнародного гуманітарного права, пошук істини і забезпечення права на правду. Усі правочини на тимчасово окупованих територіях можуть бути конвалідовані, але всі документи про освіту не визнаються, здійснюється атестація визнання здобутих кваліфікацій, а наукові ступені та вчені звання не можуть бути предметом атестації. Встановлюються і обмеження права бути обраним на місцевих виборах, люстрації підлягають особи, що були у складі окупаційних сил та адміністрацій Російської Федерації [2].

Позитивним моментом підготовки зазначеного законопроекту є проведення громадського обговорення протягом 1 –15 червня 2021 року, певні висловлені під час нього пропозиції знайшли відображення в кінцевому варіанті. Свої рекомендації надала неформальна Коаліція організацій, які опікуються питаннями захисту прав постраждалих від конфлікту осіб, до якої увійшли Центр прав людини ZMINA, БФ «Право на захист», ГО «КРИМСОС», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», Кримська правозахисна група, ГО «Донбас-СОС», БФ «Восток-СОС»; ГС «Українська Гельсінська спілка з прав людини», Норвезької ради з питань біженців та групи установ ООН [4].

Аналіз законопроекту, представлений цими організаціями в спільній експертизі, наголошує, що Проект Закону носить характер радше політичної декларації, ніж нормативно-правового акту, що ставить під сумнів можливість його подальшої реалізації. Серед основних зауважень: 1) недоцільність виділення окремих понять, зокрема конфліктного та постконфліктного періодів, які є фактично складовими перехідного періоду, досить широке визначення їх у термінах та їх суттєве звуження у самому тексті, невідповідність застосованих термінів подібним у національному законодавстві; 2) розширення повноважень

Президента України в неконституційний спосіб; 3) фрагментарність перехідного правосуддя, визначення положень що відносяться до нього в різних статтях проєкту, фактичне прирівнювання права на правду до більш вузького поняття – права на інформацію; 4) обмеженість конвалідації, відсутність процедури її реалізації; 5) наявність посилянь на закони, які ще не прийнято; 6) невизначеність, яким чином відбувався вибір місць і форм комеморації, ураховуючи дискусійність цієї теми, що є сенситивною в поляризованому суспільстві; 7) скасування нормативно-правових актів, що регулюють порядок діяльності органів влади, питання громадянства, статус Автономної Республіки Крим та міста Севастополь тощо [5].

Таким чином, ухвалення проєкту ЗУ «Про засади державної політики перехідного періоду», що спрямований на уніфікацію усього масиву нормативно-правової бази щодо тимчасово окупованих та прифронтових територій, можна розглядати як необхідний та важливий крок, що встановить єдину термінологію, визначить засади, процедури та механізми діяльності держави в сфері деокупації та реінтеграції. Проте аналіз тексту цього законопроєкту демонструє необхідність його значного доопрацювання, особливо в частині змісту запропонованих термінів, адже в поточному вигляді він здатен навпаки створити перешкоди в реалізації прав та свобод постраждалих від конфлікту, призвести до виникнення юридичних колізій та неоднозначної інтерпретації його положень у процесі реалізації.

Список використаних джерел

1. Мокренюк С., Підгорна Д. Проблеми діяльності органів влади у формуванні державної політики щодо тимчасово окупованих територій України. Голос Криму. 06.10.2020. URL: <https://voicocrimea.com.ua/main/articles/problemi-diyalnosti-derzhavi-u-formuvanni-derzhavno%D1%97-politiki-shhodo-timchasovo-okupovanix-teritorij-ukra%D1%97ni.html>.
2. Про засади державної політики перехідного періоду: проєкт Закону України. URL: https://www.minre.gov.ua/sites/default/files/1._zakonoprojekt_pro_zasady_dppp.pdf

3. Державна політика перехідного періоду. Державний сайт Міністерства з питань реінтеграції та тимчасово окупованих територій. URL: <https://minre.gov.ua/project/derzhavna-polityka-perehidnogo-periodu>.
4. Пояснювальна записка до проєкту ЗУ «Про засади державної політики перехідного періоду». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=72625&pf35401=551983>.
5. Аналіз Проєкту Закону України «Про засади державної політики перехідного періоду». URL: https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/ua-analiz_zakonoprojekt-5844.docx.pdf.

УДК 323(477.6-074)

ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ В ДОНЕЦЬКІЙ ТА ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТЯХ

Христич В.,

*магістр спеціальності 291 Міжнародні відносини, суспільні
комунікації та регіональні студії*

Збройний конфлікт у Донецькій та Луганській областях, спричинений окупацією Росією частини їх територій, є одним із найскладніших для вирішення на пострадянському просторі. Питання відновлення юрисдикції України над тимчасово окупованими територіями, відновлення миру, їх реінтеграція є окремою важливою сферою державної політики, яка в умовах інтенсифікації політико-дипломатичного діалогу в межах Нормандського формату та Мінського процесу набуває особливої актуальності. У результаті тривалого опору України російській агресії на Сході України в період Антитерористичної операції та Операції об'єднаних сил, унаслідок рішень у межах Нормандського формату, прийняття актів законодавства України, у Донецькій і Луганській областях функціонують різні правові режими, що відображають особливості юрисдикції і владного впливу, забезпечення громадянських свобод,