

СТРАТЕГІЯ

відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України

Аналіз поточного стану справ, тенденції та обґрунтування щодо необхідності розв'язання виявлених проблем

Збройна агресія, яку розпочала Російська Федерація проти України у 2014 році, призвела до тимчасової окупації та подальшої спроби анексії частини території України (Автономна Республіка Крим та місто Севастополь, окремі райони Донецької та Луганської областей). Законодавством України був встановлений особливий правовий режим на тимчасово окупованій території, а діяльність створених там державою-агресором органів, їх посадових та службових осіб визнана незаконною.

З початку тимчасової окупації Російською Федерацією території України органи державної влади України спільно з неурядовими організаціями інших держав, міжнародними неурядовими організаціями та національними громадськими об'єднаннями систематично працювали над питанням реінтеграції населення тимчасово окупованої території: в 2016 році була запроваджена судова процедура оформлення документів про народження і смерть, що відбулися в окупації; створювалися умови для отримання жителями тимчасово окупованої території документів, що посвідчують особу та належність до громадянства України; була запроваджена процедура вступу до закладів вищої освіти через освітні центри “Крим-Україна” та “Донбас-Україна”; забезпечувався доступ до медичних, адміністративних послуг; відбувалася системна робота по підвищенню безпечності та комфорту перетину лінії розмежування/адміністративної межі тощо.

Органами державної влади України була прийнята низка стратегічних документів в тому числі відповідних законодавчих актів, які стосувалися особливостей реалізації прав і свобод жителів тимчасово окупованої території України, забезпечення їхньої реінтеграції. Питання реінтеграції тимчасово окупованої території актуалізувалося через стратегічні документи, в тому числі: Державну стратегію регіонального розвитку на 2021-2027 роки (2020), Національну стратегію у сфері прав людини (2021), Стратегію деокупації та

реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (2021). Так само правоохоронними органами та органами прокуратури розбудовувалась інфраструктура для системного документування та розслідування вчинення численних злочинів, у тому числі злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку відносно цивільного населення. Зважаючи на заяви Парламенту від 25 лютого 2014 року та 4 лютого 2015 року, органами прокуратури здійснювались заходи з започаткування співпраці з Офісом Прокурора Міжнародного кримінального суду.

Україна ініціювала звернення до ключових міжнародних судових інстанцій щодо порушень Російською Федерацією зобов'язань за міжнародними договорами внаслідок агресії проти України, зокрема до Міжнародного суду ООН, Європейського суду з прав людини, арбітражних судів тощо.

Україна розвиває Кримську платформу, міжнародний консультативно-координаційний формат, ініційований Президентом України та започаткований 23 серпня 2021 року. Кримська платформа є ключовим зовнішньополітичним інструментом консолідації міжнародних зусиль, спрямованих на деокупацію та відновлення територіальної цілісності України, подолання наслідків тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя Російською Федерацією, та захист прав та інтересів громадян України. Діяльність Кримської платформи паралельно здійснюється на урядовому, парламентському, експертному рівнях та координується Міністерством закордонних справ на міжнародному рівні та Представництвом Президента України в Автономній Республіці Крим (на базі якого діє Офіс Кримської платформи) - на внутрішньому рівні. Щорічно проводяться масштабні саміти Міжнародної Кримської платформи як на рівні глав держав та урядів, так і на рівні парламентарів. Робота з експертною спільнотою дозволяє залучити до реалізації політики невизнання представників неурядових організацій інших держав, міжнародних неурядових організацій не лише із країн ЄС, Великобританії та НАТО, а й із країн Африки, Азії, Південної і Центральної Америки. Питання деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим та міста Севастополя є також складовою імплементації Формули миру, запропонованої Президентом України Володимиром Зеленським як дипломатичну платформу для досягнення миру та справедливого закінчення війни, яку розв'язала держава-агресор проти України.

Водночас від початку тимчасової окупації Російською Федерацією території України (далі – тимчасово окупована територія) держава-агресор

встановила різні правові режими на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, міста Севастополь та на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Це ускладнило розробку спільних державних підходів до політики реінтеграції всіх територій України, що були окуповані Російською Федерацією у період 2014-2022 років.

У 2022 році Російська Федерація здійснила повномасштабне вторгнення, тимчасово окупувала низку територій Донецької, Запорізької, Київської, Житомирської, Луганської, Миколаївської, Сумської, Харківської, Херсонської, Чернігівської областей. Частина цих територій була деокупована у 2022 році і повернулася під контроль державної влади України. Значна частина територій (адміністративно-територіальних одиниць) досі перебуває під тимчасовою окупацією Російської Федерації. Населення цих територій потерпає від масових порушень прав людини з боку окупаційних органів влади і військових формувань Російської Федерації та від учинених щодо нього злочинів. Внаслідок спроби анексії територій Донецької, Запорізької, Луганської та Херсонської областей на них поширено дію російського законодавства, що кардинально та негативно вплинуло на умови життя цивільного населення, а також призводить до фактично цілеспрямованої зміни складу населення та витіснення громадян України з цих територій.

Після початку повномасштабної збройної агресії проти України у лютому 2022 року та публічної позиції Держави України щодо курсу на деокупацію всіх територій України, що були тимчасово окуповані Російською Федерацією і повернення до кордонів 1991 року, питання реінтеграції тимчасово окупованих територій набули особливої актуальності.

Наразі існує потреба в злагоджених діях держави по відновленню діяльності органів державної влади та проведення додаткових безпекових, реінтеграційних заходів на деокупованих територіях України. При цьому такі дії мають враховувати особливості і наслідки тривалої окупації частини території України (Автономна Республіка Крим та місто Севастополь, окремі райони Донецької та Луганської областей).

Поступове наближення деокупації територій, які знаходяться під окупацією Російської Федерації з 2014 року, актуалізує питання щодо можливих умов реінтеграції цих територій та їх населення в правовий, адміністративний, соціальний, культурний, фінансово-економічний, суспільно-політичний, інформаційний, освітній простори України. Запровадження реінтеграційних підходів та кроків, що відповідатимуть зобов'язанням України

за міжнародними договорами, кращим світовим практикам у сфері подолання негативних наслідків збройного конфлікту та наявному національному досвіду, які здатні виступити засобами стабілізації ситуації всередині країни, а також захисту та відновлення прав цивільного населення. Водночас постає проблема нерелевантності після деокупації та на період реінтеграції безпекової, інформаційної, культурної, економічної та інших політик держави, які діяли під час тимчасової окупації.

23 серпня 2023 року Верховна Рада України прийняла Постанову “Про Заяву Верховної Ради України про пріоритетні напрями державної політики України в сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя”. Цей документ містить рамкові положення щодо окремих питань, які стосуються, зокрема, відновлення Української Держави на деокупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Верховна Рада України рекомендувала Уряду враховувати положення цієї заяви при формуванні та реалізації державної політики у сфері деокупації, реінтеграції і відновлення Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Водночас, засадничі питання щодо цієї політики є спільними для всієї тимчасово окупованої території України, а відтак можуть бути спільними для Урядової стратегії реінтеграції і відновлення тимчасово окупованої території України.

Ця стратегія має враховувати тривалість та умови (специфіку) окупаційного режиму, тривалість незаконного розповсюдження на такій території законодавства Російської Федерації та суттєві зміни, що відбулись у структурі населення. Питання реінтеграції населення тимчасово окупованої території України серед іншого мають ґрунтуватися на підходах перехідного правосуддя (transitional justice), яке включає в себе чотири компоненти: (1) захист та відновлення прав постраждалих від війни; (2) недопущення безкарності за злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, вчинені в умовах збройної агресії; (3) забезпечення права на правду; (4) заходи з недопущення збройного конфлікту в майбутньому. Розуміючи масовість порушень прав людини та скоєних злочинів, потребу забезпечити правосуддя всім постраждалим з 2014 року, постає потреба узгодження та синхронізації судових та позасудових механізмів забезпечення справедливості.

Метою державної політики з відновлення державної влади та реінтеграції деокупованих територій України є створення умов для реалізації та захисту прав людини і громадянина, законності та функціонування органів

державної влади та органів місцевого самоврядування на всіх деокупованих територіях, сприяння належному відновленню соціальної, економічної інфраструктури на деокупованих територіях, забезпечення безпеки та правопорядку, шляхом реалізації державними інституціями послідовних, справедливих та інклюзивних заходів з подолання наслідків російської агресії та тимчасової окупації в усіх сферах суспільного життя, а також соціально-економічного відновлення.

Стратегія спрямована на побудову цілісної державної політики щодо реінтеграції деокупованих територій України на підставі принципів та підходів перехідного правосуддя з урахуванням умов, тривалості та наслідків тимчасової окупації для жителів цих територій та Держави України.

Стратегія є елементом середньострокової державної політики, спрямованої на відновлення державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях України, створення умов для повноцінної реінтеграції територій, які були окуповані Російською Федерацією, та жителів цих територій в правовий, адміністративний, соціальний, культурний, фінансово-економічний, інформаційний, освітній простори України.

Даний документ має на меті забезпечити синхронізацію дій та рішень органів державної влади всіх гілок та рівнів, органів місцевого самоврядування задля відновлення ними здійснення своєї діяльності на деокупованих територіях України з метою досягнення цілей Стратегії, а також може виступати основою для розробки галузевих документів, стратегій, програм.

Опис проблем, які обумовили її прийняття, і нормативно-правових актів, що діють у відповідних сферах

Збройна агресія проти України, часткова окупація окремих територій України з 2014 року, а інших – з 2022 року, спричинили суттєві негативні наслідки як для цивільного населення України, і зокрема тимчасово окупованої території України, так і для територіальних громад всієї. Ці негативні наслідки тимчасової окупації території України, що потенційно створюють ризики для відновлення державної влади та місцевого самоврядування на деокупованих територіях, відновлення прав і свобод людини і громадянина, створення гарантій безпеки та реінтеграції населення деокупованих територій України, можна умовно поділити на декілька груп.

Зміна Російською Федерацією складу населення тимчасово окупованої території України. Наразі відсутня статистична інформація щодо кількості та складу населення тимчасово окупованої території України. Країна-агресор активно здійснює заходи зі зміни демографічного складу населення на тимчасово окупованій території України починаючи з 2014 року. Так, за оцінками правозахисних організацій, тільки на територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя за час окупації могло переміститися до 1 млн. громадян Російської Федерації. Протиправне заселення (колонізація) громадянами Російської Федерації тимчасово окупованої території України є частиною політики Російської Федерації, направленої на заміщення місцевого населення, нелояльного до Російської Федерації, а також прямим наслідком мілітаризації тимчасово окупованої території, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Внаслідок бойових дій, окупації частини території України, тиску та переслідувань з боку окупаційної влади в Україні спостерігається явище масового внутрішнього переміщення. Починаючи з 2014 року, внутрішньо переміщеними особами стали мільйони українців. За даними Міністерства соціальної політики України станом на 1 січня 2024 року на облік взято 4 879 093 внутрішньо переміщених осіб. Щонайменше 6 343 000 українців виїхали за кордон і отримали там тимчасовий захист згідно з даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців станом на 31 грудня 2023 року. Варто зауважити, що неможливо точно встановити, скільки людей виїхали саме з тимчасово окупованої території України, адже через загрозу життю і здоров'ю переміщення відбувалося як з окупованої, так і з підконтрольної Уряду України території.

Паралельно Російська Федерація впроваджує політику витіснення з тимчасово окупованої території місцевого населення, зокрема здійснює організацію виїзду до Російської Федерації жителів тимчасово окупованих територій України, насамперед молоді та фахівців, для працевлаштування та здобуття вищої освіти. Також одним з інструментів цієї політики є системне переслідування активістів, журналістів, адвокатів, представників органів місцевого самоврядування, представників етнічних та релігійних груп, представників інших нелояльних окупаційній владі громадян. Через створення атмосфери страху на тимчасово окупованій території України Російська Федерація намагається впливати на склад та настрої населення цих територій.

Крім цього Російська Федерація запровадила практику масового переселення громадян України з тимчасово окупованої території, створення для них умов, за яких вони не можуть проживати на тимчасово окупованій території, отримувати необхідні послуги за відсутності паспорта громадянина Російської Федерації (обмеження права на доступу до медичної допомоги, соціального захисту, освіти, обмеження чи позбавлення права власності на нерухоме майно тощо). Нав'язування російського громадянства, примус до його отримання є повсюдною практикою Російської Федерації на всій тимчасово окупованій території України.

Систематичні порушення прав людини та основоположних свобод. Цивільне населення територій, окупованих Російською Федерацією, стає жертвами злочинів, зокрема, проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. За даними Офісу Генерального прокурора станом на 14 січня 2024 року в Україні зареєстровано 119969 воєнних злочинів. За даними Управління Верховного Комісара ООН з прав людини, станом на 11 грудня 2023 року, починаючи з 24.02.2022 втрати серед цивільних осіб склали щонайменше 28711 цивільних осіб, з яких 10058 загиблих та 18653 поранених.

Окупаційна влада Російської Федерації переслідує в кримінальному порядку громадян України. Наразі щонайменше 204 особи, з них 123 кримські татари, зазнали політичного переслідування, 16678 вважаються цивільними особами, затриманими у зв'язку із міжнародним збройним конфліктом (так звані “цивільні заручники”). Влада Російської Федерації вчиняє злочин депортації громадян України, зокрема, дітей. За даними порталу “Діти війни” станом на 15 січня 2024 року депортованими або примусово переміщеними вважається 19546 дітей. Водночас, за даними держави-агресора, більше 700 тисяч дітей були вивезені з території України.

На тимчасово окупованій території України відбувається вибіркоче обмеження функціонування, а також переслідування представників корінних народів, об'єднань національних меншин (спільнот) України, релігійних організацій, громадських об'єднань.

Наслідки інформаційної політики Російської Федерації на тимчасово окупованій території України. З початку тимчасової окупації частини території України влада Російської Федерації намагалася встановити на цій території повний контроль за інформаційним простором: відбувається

блокування українських операторів мобільного зв'язку, відбувається захоплення офісів та викрадення обладнання місцевих операторів, що надають послуги фіксованого широкопasmового доступу до мережі Інтернет, обмежується доступ до українських веб-сайтів, у тому числі внаслідок поширення на тимчасово окуповану територію України заборон, які діють на території самої Російської Федерації.

У перші місяці тимчасової окупації території України військовими та цивільними органами Російської Федерації здійснювалася цілеспрямована робота з переорієнтації мережі Інтернет трафіку на піконтрольні Російській Федерації ресурси та мережі. Тим самим окупаційна влада намагалася встановити контроль над використанням мережі Інтернет місцевим населенням. Так, за даними Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, з 24 лютого до середини липня 2022 року щонайменше 46 українських провайдерів були змушені припинити свою діяльність на тимчасово окупованих територіях. Як повідомляло Держспецзв'язку у червні 2022 року, окупаційна влада Російської Федерації примусила частину місцевих операторів, що надають послуги фіксованого широкопasmового доступу до мережі Інтернет підключитися до російських мереж. Іншу ж частину захопила окупаційна влада, а трафік ремаршрутизували через російських провайдерів.

На тимчасово окупованій території фактично відбулося захоплення та встановлення контролю над приміщеннями теле- та радіокомпаній, майном державного оператора "Концерн РРТ". Спроби української влади щодо забезпечення телевізійного сигналу на тимчасово окуповану територію призводить до систематичних обстрілів під час спроб відновлення відповідної інфраструктури і обладнання з боку Російської Федерації.

Російська Федерація намагається створити повноцінний альтернативний медіапростір на тимчасово окупованій території України. Для цього вона блокує доступ до міжнародного та українського інформпростору, а також активно залучає жителів тимчасово окупованої території до власних медійних майданчиків. Ідентифіковано 979 українських онлайн-ресурсів, заблокованих у Російській Федерації за рішенням генпрокуратури Російської Федерації.

Сформований Російською Федерацією медійний ландшафт та інфраструктура максимально використовується для поширення російських наративів з метою підвищення лояльності до Російської Федерації місцевого населення. Серед місцевого населення відбувається масове поширення наративів російської пропаганди, просування ідеї війни та розпалювання

ненависті до України, громадян України, сил оборони та державних органів, корінних народів, зокрема кримських татар тощо. Експертами констатується постійне нарощування Російською Федерацією заходів деструктивного інформаційного впливу на цивільне населення тимчасово окупованих територій, направлене на витіснення української мови, історії та культури, поширення антиукраїнських настроїв.

Протиправне поширення на тимчасово окуповану територію України законодавства Російської Федерації. Внаслідок протиправного поширення законодавства Російської Федерації на тимчасово окуповану територію України, а також створення квазіправової системи на тимчасово окупованій території окремих районів Донецької та Луганської областей, виникає ціла низка проблем, які можуть створити суттєві перепони для подальшої реінтеграції громадян України - жителів тимчасово окупованої території.

У першу чергу йдеться про документи, які видаються на тимчасово окупованій території (акти цивільного стану, документи, що посвідчують особу; документи про освіту; документи, що посвідчують правочини, речові права, судові рішення тощо), які відповідно до законодавства України визнаються недійсними і не створюють правових наслідків.

Наразі відсутня статистика щодо кількості документів, виданих окупаційними органами влади на всіх територіях, окупованих з 2014 року. За інформацією Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим протягом 2018–2021 років відповідно до законодавства України зареєстровано 9904 фактів народження та 2638 фактів смертей на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, тоді як за відповідний період, за даними окупаційних адміністрацій, народилося 93 587 осіб і померло 145 580 осіб. Згідно із цими даними, сумарно відповідно до законодавства України було зареєстровано близько 10,6 % народжень і 1,8 % смертей, відсоткова проєкція на всі роки тимчасової окупації дає змогу зробити припущення, що з 206 322 народжень у 2014–2021 роках 184 452 не зареєстровані, а з 283 199 смертей у 2014–2021 роках 278 101 не зареєстрована. Відповідно до законодавства України передбачений хоча й спрощений, проте судовий порядок встановлення фактів народження та смерті на тимчасово окупованій території України. Відтак при збереженні поточного підходу, суди мають розглянути близько 400 тисяч справ про встановлення фактів

народження та смерті, і це лише ті, які відбулися на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя.

Що стосується судових справ, то за час тимчасової окупації до “судових органів” у так званій “Республіці Крим” надійшло 972 952 цивільні й 85 822 кримінальні справи. Окремо в місті Севастополі на розгляд “судів” надійшло 290 075 цивільних і адміністративних справ і 18 738 кримінальних.

Ще одним наслідком незаконного поширення законодавства Російської Федерації на тимчасово окуповану територію України стало проведення призову на строкову службу та примусової мобілізації громадян України - жителів тимчасово окупованої території України. Так, лише на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя було проведено щонайменше 14 призовних кампаній, внаслідок чого було призвано на строкову службу щонайменше 34 тисячі осіб, більшість з яких, ймовірно, є громадянами України. Ще напередодні повномасштабної агресії Російської Федерації проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 року, на тимчасово окупованій території Донецької та Луганської областей була оголошена мобілізація, яка має всі ознаки примусової. Пізніше мобілізаційні заходи були проведені на всій тимчасово окупованій території України.

Громадяни України на тимчасово окупованій території України обмежені у доступі до правничої допомоги та до дієвих інструментів захисту своїх прав відповідано до законодавства України.

Наслідки тимчасової окупації території України для системи охорони здоров'я та соціального захисту населення на цій території. Внаслідок тимчасової окупації частини території України цивільне населення, яке залишається на цих територіях, стикається із низкою проблем у соціальній, пенсійній та у сфері охорони здоров'я.

Громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, пенсія не виплачується. Також відсутнім є механізм виплат пенсії жителям окремих районів Донецької та Луганської областей, окупованих до 2022 року. Виплата пенсії особам, які перемістились з окремих районів Донецької та Луганської областей, окупованих до 2022 року, здійснюється в особливому порядку. На період воєнного стану продовжується нарахування отримувачам пенсії, якщо пенсія була призначена і виплачувалася на момент впровадження воєнного стану. Водночас після деокупації територій постане також питання призначення

пенсій особам, страховий стаж (його частина) яких здобуто на тимчасово окупованій території України.

Значні руйнування соціальної інфраструктури, обмежена можливість отримання соціальних виплат, непроведення визначення потреб населення територіальних громад у соціальних послуг створюють передумови соціальної незахищеності громадян на тимчасово окупованій території.

На тимчасово окупованій території України спостерігається обмеження доступу до медичної допомоги. Доступ до медичної допомоги може бути обмежений громадянам України, які не прийняли громадянство Російської Федерації. На тимчасово окупованій території Запорізької області окупаційна влада оголосила, що без паспорта Російської Федерації неможливо буде отримати інсулін. Внаслідок незаконного розповсюдження на тимчасово окуповану територію України законодавства Російської Федерації, на цій території почали діяти стандарти надання медичної допомоги Російської Федерації, які містять обмеження на надання певних видів медичної підтримки (наприклад, замісної терапії). На тимчасово окупованій території України існують складнощі із доступом до життєво необхідних ліків. Крім того внаслідок збройної агресії проти України обмеженим є державний санітарно-епідеміологічний нагляд за туберкульозом та ВІЛ-інфекцією, особливо на тимчасово окупованій території України. Програми протидії туберкульозу та ВІЛ-інфекції були призупинені, що ускладнило доступ до життєво необхідних ліків та тестування.

Протягом останніх років система охорони здоров'я України пройшла значний процес трансформації, важливим етапом якого стало встановлення державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення та утворення замовника медичних послуг і лікарських засобів за відповідною програмою – Національної служби здоров'я України. Заклади охорони здоров'я пройшли процес автономізації, мають спільно з їх власниками широкий спектр повноважень щодо організації їх діяльності, виходячи з потреб територіальної громади.

З прийняттям Закону України «Про систему громадського здоров'я» розпочато реформу системи громадського здоров'я, зосереджену на посиленні інститутів громадського здоров'я, зміцненні систем державного санітарно-епідеміологічного нагляду та моніторингу за небезпечними факторами і загрозами біологічного, хімічного, радіаційно-ядерного та невідомого походження, а також на розвитку мережі регіональних центрів контролю і

профілактики хвороб. Окремим важливим напрямком є цифровізація процесів в сфері охорони здоров'я, що не лише спрощує ведення медичної практики та покращує доступ населення до послуг, а і формує якісно новий перелік даних, що є критично важливим для прогнозування, планування, моніторингу якості надання медичної допомоги, відстеження системних прогалин у її наданні та прийняття виважених та ефективних управлінських рішень. Усе із вище переліченого відсутнє на територіях, які тривалий час залишалися під незаконною російською окупацією.

Окрім цього, деякі деокуповані території, зокрема ті, що були наближені до зони активних бойових дій, будуть мати знищену або пошкоджену медичну інфраструктуру. Актуальною також буде проблема із доступністю населення до лікарських засобів.

Прогнозованими є незадовільний стан ґрунту, води та загрози спалахів інфекційних хвороб, пов'язані із цим. Тривале ускладнення, а подекуди й відсутність доступу до медичної допомоги у населення призводитиме до погіршення стану здоров'я та ускладнень у їх лікуванні.

Значними є проблеми психічного здоров'я, в тому числі депресивні стани, зокрема зумовлені викликами війни та окупації, які теж потребують врахування

при формуванні політики з деокупації. Очікуваною є проблема недостатності медичних кадрів, їх професійного рівня через міграційні процеси, зумовлені окупацією або відсутністю умов для безперервного професійного розвитку.

Агресивна реалізація російських наративів серед населення окупованих територій, спрямована на знищення національної ідентичності наших співгромадян, у тому числі корінних народів, може викликати побоювання у медичних працівників щодо звинувачень у співпраці з окупаційною владою, переслідувань за вимушену російську паспортизацію, втрати роботи через недостатній рівень володіння українською мовою тощо. Або ще гірше, під впливом такого інформаційного тиску виїхати під час деокупації на територію Російської Федерації. Слід також враховувати, що частина медичних працівників на тимчасово окупованих територіях була змушена продовжити навчання та отримати документ про освіту, виданий самопроголошеною владою. На тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Донецької та Луганської областей знаходяться заклади охорони здоров'я, доля яких наразі достеменно невідома. При цьому, система охорони здоров'я на цих територіях станом на кінець 2012 року була представлена

потужною мережею амбулаторних, стаціонарних та санаторно-курортних закладів, частина з яких відноситься до системи управління Міністерства охорони здоров'я України. Станом на 1 січня 2013 року на територіях Донецької, Луганської областей і Автономної Республіки Крим проживало 8597,1 тис осіб. Безоплатну медичну допомогу населенню надавало понад 1400 закладів охорони здоров'я. На зазначених територіях працювало також понад 2000 суб'єктів господарювання приватної форми власності, які мали ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики.

Окремо варто відзначити обмеження або відсутність доступу гуманітарних організацій до надання допомоги цивільному населенню на тимчасово окупованій території України.

Зміна змісту освіти та забезпечення її впровадження. На тимчасово окупованій території України прицільно здійснюється робота зі змістом освіти, розмиваючи та формуючи нову ідентичність у молоді. Ключовим результатом такого навчання визначено формування основ російської громадянської ідентичності, почуття гордості за Росію, російський народ та історію Росії, усвідомлення своєї етнічної та національної приналежності, а також формування цінностей багатонаціонального російського народу. З освітніх програм практично виключаються такі предмети, як українська мова, українська література, історія України. Освіта переважно забезпечується російською мовою. Також у рамках виховного процесу відбувається індоктринація та мілітаризація дітей та молоді. Проросійські наративи підсилюються формою та змістом позашкільної освіти.

Відновлення освітнього процесу потребуватиме оцінки стану мережі закладів освіти, яка могла зазнати скорочення, у тому числі внаслідок руйнування або пошкодження. За інформацією обласних військових адміністрацій, станом на початок січня 2024 року на тимчасово окупованій території України знаходиться 919 закладів загальної середньої освіти, з них функціонують та здійснюють освітній процес 345, перебувають на простоті – 534. Унаслідок збройної агресії було зруйновано 381 та пошкоджено 3436 закладів освіти.

Одночасно з цим, вирішенню потребуватиме включення дітей (за даними окупаційних адміністрацій на тимчасово окупованій території навчаються понад 300 тисяч дітей) в український освітній простір, зокрема через вимірювання освітніх втрат, а також опанування предметів українознавчої

складової (гострим є для дітей, які проживали на території, що протягом тривалого часу перебувала в окупації). Задоволення потреб у кадрах потребуватиме оцінки наявних і необхідних людських ресурсів, розробки вимог до них, заходів підтримки.

Руйнування системи державного управління та місцевого самоврядування на тимчасово окупованій території України. Російська Федерація на тимчасово окупованій території України від початку окупації вибудовує власну систему управління, яка залежала від того, чи відбулася незаконна спроба анексії території (як відбулося з Автономною Республікою Крим та м. Севастополь у 2014 році і не відбулося з окремими районами Донецької та Луганської областей). Внаслідок тривалої (більше 9 років) окупації цих територій особи, які працювали в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на цих територіях втратили відповідні компетенції (недостатня обізнаність щодо українського законодавства, неволодіння державною мовою тощо). Крім того, значна частина державних службовців та представників органів місцевого самоврядування так чи інакше співпрацювала із окупаційними органами влади, що створює ризики залучення цих осіб до роботи у відновлених органах державної влади та органах місцевого самоврядування на деокупованих територіях України.

На територіях, окупованих з 2014 року, відсутня система органів управління новоутворених територіальних громад та районів в рамках впровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації.

Існує правова невизначеність засад та регулювання діяльності/припинення діяльності окремих органів державної влади, органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованій території України, діяльність яких була фактично припинена, зокрема й в процесі впровадження відповідних реформ.

На території України, окупованій з 2014 року, не були утворені і не діють реєстри територіальних громад, внаслідок чого після деокупації вказаних територій будуть існувати складнощі із обліком населення.

Економічні та фінансові наслідки тимчасової окупації території України. Під час бойових дій відбувається руйнування об'єктів критичної інфраструктури та систем життєзабезпечення регіонів, руйнуються виробничі

потужності суб'єктів господарювання. Відповідно до звіту «Швидка оцінка шкоди та потреб в Україні» (Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment — RDNA2), в якому досліджено завдану шкоду, збитки та потреби відновлення України, спричинені повномасштабним вторгненням Російської Федерації, пряма шкода за підсумками першого року війни становить 135 мільярдів доларів, а завдані збитки — близько 290 мільярдів доларів. Найбільша пряма шкода була завдана в наступних сферах: житло – 50,4 мільярдів доларів; транспорт – 35,7 мільярдів доларів; торгівля та промисловість – 10,9 мільярдів доларів; енергетика та видобувна галузь – 10,6 мільярда доларів; сільське господарство – 8,7 мільярда доларів.

На тимчасово окупованій території України тривалий час відсутні українська банківська система, вилучена з обігу національна валюта України. На тимчасово окупованій території України діє податкова система Російської Федерації, внаслідок чого порушена система справляння та адміністрування податків і зборів.

Повне зупинення бюджетного процесу за українським законодавством на території населених пунктів, окупованих з 2014 року, суттєво ускладнюватиме процеси оперативного налагодження роботи системи державних органів та сервісів.

Всі процедури реєстрації (перереєстрації) суб'єктів господарювання на тимчасово окупованій території відбуваються на підставі російського законодавства. Відтак виникає низка питань щодо майнових прав таких суб'єктів господарювання.

На тимчасово окупованій території України систематичним є порушення економічних та майнових прав, права власності українських громадян, іноземців та юридичних осіб, у разі набуття цих прав відповідно до законодавства України; незаконна конфіскація, націоналізація або руйнування приватної, комунальної та державної власності.

Також гостро стоїть питання щодо замінування та забруднення іншими вибухонебезпечними предметами об'єктів господарювання та земель сільськогосподарського призначення, заподіяння екологічної шкоди унаслідок бойових дій, незаконної експлуатації підприємств та родовищ корисних копалин.

Під час розроблення Стратегії враховані норми Конституції України, Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим

на тимчасово окупованій території України”, положення Національної стратегії в сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 119/2021, та Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2021-2023 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 червня 2021 р. № 756-р; Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, затвердженою рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року, введеним в дію Указом Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021, та відповідного плану заходів, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2021 р. № 1171; Стратегії державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 квітня 2023 р. № 312-р, та відповідного операційного плану заходів з її реалізації у 2023-2025 роках, розпорядження Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2022 р. № 1219 “Про затвердження плану дій органів виконавчої влади з відновлення деокупованих територій територіальних громад”.

Стратегія базується на положеннях Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами), IV Конвенції про закони і звичаї війни на суходолі та додаток до неї: Положення про закони і звичаї війни на суходолі від 18.10.1907, Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року. Серед іншого правовою основою Стратегії є Резолюція Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй (далі - ООН) “Декларація основних принципів правосуддя для жертв злочинів і зловживання владою” (№ 40/34, 1985 р.); Резолюція Генеральної Асамблеї ООН “Основні принципи та керівні положення, що стосуються права на правовий захист і відшкодування шкоди жертвам грубих порушень міжнародних норм в галузі прав людини та серйозних порушень міжнародного гуманітарного права” (№ 60/147, 2005 р.); Резолюція Генеральної Асамблеї ООН “Декларація Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів” (№ 61/295, 2007 р.); Резолюція Ради з прав людини ООН “Права людини та правосуддя перехідного періоду” (№ 12/11, 2009 р.); Резолюція Ради з прав людини ООН “Право на встановлення істини” (№ 12/12, 2009 р.); Резолюція Генеральної Асамблеї ООН “Про територіальну цілісність України” (№ 68/262, 2014 р.); Резолюція Генеральної Асамблеї ООН “Агресія проти України” (№A/RES/ES-11/1, 2022); Резолюція ПАРС 2436 (2022)

"Агресія Російської Федерації проти України: забезпечення відповідальності за серйозні порушення міжнародного гуманітарного права та інші міжнародні злочини", ухвалена 28 квітня 2022 року; Резолюція ПАРЄ 2448 (2022) "Гуманітарні наслідки та внутрішнє і зовнішнє переміщення у зв'язку з агресією Російської Федерації проти України", прийнята 22 червня 2022 року; Резолюція ПАРЄ 2482 (2023) "Правові та правозахисні аспекти агресії Російської Федерації проти України", ухвалена 26 січня 2023 року; Резолюція Комітету Міністрів СМ/Res(2023)3 про укладення Розширеної часткової угоди про Реєстр збитків, завданих агресією Російської Федерації проти України, прийнята 12 травня 2023 року.

Мета та принципи Стратегії

Метою Стратегії є забезпечення ефективного та своєчасного відновлення функціонування органів державної влади, органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях України, відновлення прав і свобод людини і громадянина, створення гарантій безпеки та реінтеграції населення деокупованих територій України.

Стратегія базується на таких **принципах**:

- 1) дотримання міжнародно-правових зобов'язань, зокрема й щодо захисту прав людини;
- 2) непорушність суверенітету України, її державного кордону та безальтернативність перспективи відновлення її територіальної цілісності;
- 3) відновлення та забезпечення верховенства права;
- 4) правової визначеності, аби базові рішення держави та їх наслідки були визначені, зрозумілі та відомі всім до деокупації;
- 5) недопущення безкарності за злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку та забезпечення права на правду;
- 6) індивідуальна оцінка дій та характеру обмежень;
- 7) визнання та відшкодування шкоди особам, які постраждали від збройного конфлікту;
- 8) врахування конфлікт чутливого та діалогового підходів під час напрацювання та здійснення заходів і ініціатив, направлених на реалізацію даної стратегії;

9) вчасне та якісне інформування про передумови, перебіг, результати, наслідки та важливість деокупаційних та реінтеграційних заходів;

10) недопущення дискримінації за будь-якою ознакою;

11) координація спільних зусиль органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, а також міжнародних організацій та експертів у реалізації Стратегії;

12) інклюзивності розробки і реалізації заходів, врахування поглядів осіб, постраждалих від збройного конфлікту;

13) всебічне сприяння державою громадянам України у відновленні своєї професійної, підприємницької, політичної, соціальної, культурної, наукової, освітньої, релігійної та/або іншої активності без дискримінації та з дотриманням Конституції України та Законів України;

14) ухвалення рішень на підставі об'єктивної оцінки ситуації на окремих деокупованих територіях, врахування потреб комплексного підходу до узгодження та впровадження управлінських рішень;

15) забезпечення врахування при розробці та впровадженні реінтеграційних заходів на деокупованих територіях потреб та інтересів різних соціальних груп.

Стратегічні цілі та показники їх досягнення

Визначення цілей Стратегії ґрунтується на оцінці проблем та викликів, пов'язаних з процесом деокупації тимчасово окупованої території України та відновлення державної влади на деокупованих територіях, а також потребами в ефективній, повноцінній та безпечній реінтеграції жителів деокупованих територій України.

Стратегічна Ціль 1. Визначення концептуальних підходів та пріоритетів державної політики реінтеграції деокупованих територій України.

Негативні наслідки російської окупації територій України, поширення системи управління, державно-правового устрою Російської Федерації на тимчасово окуповану територію, включення її до суспільно-політичного, інформаційного, освітнього, культурного, економічного просторів потребують вироблення широкого та комплексного підходу для реінтеграції тимчасово окупованої території України після їхньої деокупації, який, водночас, враховуватиме тривалість та особливості умов перебування під окупацією різних українських територій.

Концептуальні (одноманітні) підходи та пріоритети політики реінтеграції деокупованих територій спрямовані передусім на досягнення спільних цілей і завдань для різних тимчасово окупованих територій щодо відновлення державного суверенітету, управління, прав і свобод людини і громадянина та потребуватимуть індивідуального підходу, оскільки ситуації на цих територіях можуть відрізнятися.

Розробка та впровадження спільних підходів державної політики реінтеграції має враховувати досвід та проблеми відновлення деокупованих у 2022 році територій України (насамперед Харківської та частини Херсонської області). Такий досвід засвідчив потребу скоординованих та єдиних підходів для вирішення проблем, що виникли внаслідок тимчасової окупації. На територіях, окупованих з 2014 року, не впроваджувалися реформи, які реалізовувалися на всій іншій території України (реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, медична, освітня реформи тощо). Загалом населення цих територій внаслідок обмеження в доступі до українських інформаційних ресурсів з боку окупаційної влади, практично не поінформовані про політичні, економічні, соціальні, освітні та інші практики в Україні, їх правове регулювання.

На територіях, які тривалий час перебували в окупації, після деокупації існуватиме суттєвий брак кадрів для роботи у відновлених органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Складнощі чи навіть неможливість оперативного залучення місцевих кадрів до роботи в органах державної влади та органах місцевого самоврядування України відразу після деокупації територій також виникатимуть через дію законодавства щодо притягнення до кримінальної відповідальності за співпрацю з окупаційною владою (колабораціонізм).

З іншого боку, внаслідок тривалості окупації відсутня інституційна пам'ять у громадян України, які працювали в органах державної влади та органах місцевого самоврядування до окупації; у них відсутня фахова підготовка, у зв'язку із чим вони не зможуть обійняти посади в органах державної влади та органах місцевого самоврядування на деокупованих територіях. При цьому критично важливо гарантувати, що обмежувальні заходи щодо участі окремих осіб у функціонуванні органів державної влади та органів місцевого самоврядування на попередження реальних ризиків для держави і територіальних громад не перешкоджають реінтеграції більшої частини громадян.

Основними завданнями, необхідними для розв'язання зазначених проблем, є:

1) формування галузевих планів відновлення діяльності органів державної влади, забезпечення надання послуг на деокупованій території України;

2) забезпечення системної скоординованості дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики реінтеграції деокупованих територій у різних сферах;

3) вдосконалення процедур підготовки та механізмів заохочення українських громадян (фахівців, експертів, представників інститутів громадянського суспільства, ветеранів війни) для кадрового забезпечення виконання функцій держави та місцевого самоврядування на деокупованих територіях;

4) впровадження збалансованих заходів з удосконалення кримінального законодавства;

5) впровадження на територіях, які тривалий час знаходилися в тимчасовій окупації, реформ, які відбулися в сфері цифровізації, освітній сфері, сфері охорони здоров'я тощо, а також реформ, які впроваджуються відповідно до вектору європейської інтеграції України.

Ключовими показниками результативності є:

1) затверджено у відповідності до Стратегії галузеві нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що врегульовують процеси реінтеграції деокупованих територій в різних сферах (правовій, управлінській, інформаційній, культурній, соціальній, економічній, освітній, безпековій тощо);

2) створено механізми для постійної координації процесів розробки, прийняття рішень та їхньої імплементації між центральними органами виконавчої влади;

3) сформовано належні нормативно-правові засади для залучення кадрів для роботи на деокупованих територіях України;

4) удосконалено законодавство про кримінальну відповідальність з дотриманням принципу правової визначеності за різні форми співпраці з окупаційною владою;

5) розроблено поетапний план впровадження на територіях, які тривалий час знаходилися в тимчасовій окупації, реформ, які відбулися в сфері цифровізації, освітній, охорони здоров'я, соціальній тощо.

Стратегічна Ціль 2. Повноцінне відновлення державного управління та місцевого самоврядування на деокупованих територіях України.

Відновлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування на деокупованих територіях є пріоритетом держави, оскільки ефективність їх діяльності є невід'ємною умовою для належної реінтеграції жителів деокупованих територіальних громад.

Оскільки на деокупованих територіях наявні заклади та організації державної форми власності, що фінансуються або дотуються з державного бюджету, необхідно визначити виважений та узгоджений підхід державних органів щодо поновлення діяльності підпорядкованих їм закладів, організацій, підприємств на деокупованих територіях.

Після деокупації територій України перед державою постануть завдання відновлення діяльності органів державної влади і демократичних практик, ефективного розслідування здійснених під час окупації злочинів і невідкладної реінтеграції громадян. Перераховані задачі доповнюють одна одну і взаємно впливають на успішність рішення кожної з них, що вимагає від держави збалансованого і заздалегідь розробленого підходу до проблематики. Крім цього відновлення державного управління і місцевого самоврядування ймовірно відбудуватиметься в умовах нестабільної безпекової ситуації, спричиненої Російською Федерацією. Зважаючи на комплексність викликів, Держава повинна спиратися не лише на власні законодавчі та управлінські механізми, а й заохочувати політичні партії, громадські об'єднання, професійні асоціації тощо впроваджувати власні заходи зі сприяння відновленню кадрового і управлінського потенціалу на деокупованих територіях.

З метою стабілізації ситуації на деокупованих територіях та сталої реінтеграції громадян держава повинна буде забезпечити послідовний транзит системи управління від тимчасових державних органів (військові та військово-цивільні адміністрації) до органів місцевого самоврядування, сформованих за результатами вільних і справедливих виборів. Відновлення місцевого самоврядування повинно відбуватися за результатами об'єктивної і політично нейтральної оцінки реальної здатності територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Громадяни на тимчасово окупованих територіях тривалий час були виключені з демократичного політичного і виборчого процесу, натомість облік виборців та діяльність політичних партій не забезпечувалися. Відновленню

умов для проведення загальнодержавних та місцевих виборів на деокупованих територіях певний час перешкоджатимуть безпекові та інформаційні загрози з боку Російської Федерації, незавершеність реінтеграції територій у інформаційний простір України та процесу поновлення діяльності політичних партій та медіа, відсутність інфраструктури для проведення голосування та неповнота даних Державного реєстру виборців тощо. Після деокупації держава зіштовхнеться з необхідністю об'єктивно і політично нейтрально оцінити готовність конкретних територіальних громад до проведення загальнодержавних і місцевих виборів і реалізувати заходи з відновлення умов для проведення голосування. На деокупованих територіях також може постати питання щодо перегляду системи адміністративно-територіального устрою у зв'язку із наслідками тимчасової окупації та збройної агресії Російської Федерації проти України.

Відновлення діяльності представницьких органів корінних народів України є значущим фактором відновлення та функціонування влади на деокупованих територіях.

Внаслідок дій окупаційних органів влади, проведення ними активних інформаційних кампаній проти України, пропаганди є ризик збільшення рівня недовіри жителів деокупованих територій до державної влади України. При цьому необхідно дієво попереджувати ймовірні спроби Росії незаконно підтримувати антидержавну діяльність на деокупованих територіях, що вимагатиме посилення стандартів прозорості і підзвітності фінансуванню політичних партій, фінансування і власності суб'єкта у сфері медіа, громадських об'єднань та релігійних організацій тощо.

На деокупованих територіях буде спостерігатися брак кадрів та обмежені можливості залучення місцевих кадрів до роботи у відновлених органах державної влади та органах місцевого самоврядування, зокрема й через заходи, покликані сприяти захисту демократичних та конституційних засад діяльності органів державної влади та критично важливих для відновлення та розвитку професійних спільнот на деокупованих територіях. Недотримання принципу правової визначеності щодо правових наслідків за різні форми співпраці з окупаційною владою викликає високий рівень тривоги та страху населення щодо кримінального переслідування з боку українських правоохоронних органів після деокупації території.

Значним наслідком тимчасової окупації є зупинення бюджетного процесу за українським законодавством на території населених пунктів, окупованих з

2014 року, а також нефункціонування системи казначейського обслуговування бюджетних коштів.

Основними **завданнями**, необхідними для розв'язання зазначених проблем, є:

1) створення умов для оперативного забезпечення відновлення діяльності органів державної влади на деокупованих територіях;

2) створення умов для проведення загальнодержавних та місцевих виборів на деокупованих територіях з дотриманням вимог Конституції України, Виборчого Кодексу та міжнародних стандартів демократичного виборчого процесу;

3) розробка підходів та механізмів щодо відновлення та захисту демократичного й конституційного ладу, довіри населення до публічної влади та важливих для розвитку суспільства професійних спільнот, зокрема й через усунення впливу певних осіб, скомпрометованих співпрацею з окупаційною владою;

4) відновлення бюджетного процесу та державної податкової політики на деокупованій території відповідно до українського законодавства;

5) сприяння відновленню діяльності політичних партій, медіа, громадських, професійних та інших об'єднань на деокупованих територіях;

6) створення дієвих механізмів попередження та нейтралізації впливу Російської Федерації на політичні процеси та систему управління на деокупованих територіях (зокрема, попередження втручання Російської Федерації у медійну сферу та діяльність політичних партій);

7) створення умов для безпечного та скоординованого транзиту системи державного управління на деокупованих територіях від тимчасових державних органів (військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації) до органів місцевого самоврядування.

Ключовими **показниками результативності** є:

1) визначено процедури і критерії оцінки готовності територій до відновлення місцевого самоврядування, можливості проведення загальнодержавних та місцевих виборів з дотриманням Конституції України, Виборчого Кодексу, рекомендацій Венеціанської комісії та міжнародних зобов'язань України, а також сформовано план пріоритетних заходів з відновлення умов для проведення відповідних виборів.

- 2) відновлено всі стадії бюджетного процесу на деокупованих територіях;
- 3) відновлено справляння податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету за українським законодавством;
- 4) відновлено довіру населення до публічної влади та окремих професійних спільнот за наслідками російської збройної агресії та тимчасової окупації частини територій України;
- 5) створено умови для відновлення діяльності політичних партій, медіа, громадських, професійних та інших об'єднань на деокупованих територіях;
- 6) створено дієві механізми попередження та нейтралізації впливу Російської Федерації на політичні процеси та систему управління на деокупованих територіях.

Стратегічна Ціль 3. Відновлення та захист порушених прав людини і основоположних свобод з урахуванням суспільного різноманіття.

Після початку окупації Російська Федерація поступово впроваджує політику заміщення цивільного населення тимчасово окупованої території України шляхом його витіснення і заміщення на громадян Російської Федерації. Всупереч нормам міжнародного гуманітарного права, Російська Федерація кардинально змінила правове поле тимчасово окупованої території України, зруйнувала існуючі економічні зв'язки, які існували до початку тимчасової окупації.

Після деокупації територій ймовірно буде ідентифіковано складну гуманітарну ситуацію, руйнування та знищення об'єктів інфраструктури, майна приватних осіб внаслідок бойових дій, обмеженість доступу до базових сервісів та послуг.

Крім того, незаконні дії Російської Федерації призвели до так званої “націоналізації” власності як громадян України, так і держави Україна. Тож важливо визначити механізми реагування держави на наслідки злочинної “націоналізації” державних та приватних підприємств державою-агресором та новими власниками.

На деокупованих територіях суттєвим питанням стане ідентифікація громадян України, документування їх паспортом громадянина України (у разі відсутності чи неоформлення). Водночас значна присутність громадян Російської Федерації, які в порушення норм українського законодавства прибули на тимчасово окуповану територію України після початку їхньої окупації Російською Федерацією, призведе до необхідності розробки

забезпечення їхнього розшуку та депортації за межу деокупованих територій України. Це з високою долею ймовірності потягне за собою вжиття додаткових заходів безпеки та стабілізаційних заходів невідкладно після деокупації територій.

На сьогодні в Україні відсутній чіткий підхід до врахування документів, виданих на тимчасово окупованій території України. Після деокупації відсутність такого підходу призведе до правової невизначеності та не дозволить створити ефективні правові механізми, потрібні для документування жителів деокупованих територій України та належного посвідчення юридичних фактів, які відбулись за роки окупації.

На територіях, що знаходяться під тривалою окупацією, не функціонують публічні електронні реєстри (зокрема, Спадковий реєстр, Єдиний реєстр довіреностей, Державний реєстр виборців, Державний реєстр загальнообов'язкового державного соціального страхування, Державний реєстр речових прав на нерухоме майно, Реєстр прав власності на нерухоме майно тощо), інформація про жителів цих територій є мінімальною. Водночас законодавча заборона визнання рішень окупаційних адміністрацій, документів, виданих на тимчасово окупованій території України, зокрема щодо призначення соціальної допомоги, документів по інвалідності, реєстрації та визнання прав на нерухоме та рухоме майно, корпоративних прав тощо може призвести до правового колапсу.

Основними завданнями, необхідними для розв'язання зазначених проблем, є:

- 1) визначення підходів щодо врахування інформації з документів, виданих окупаційними органами влади (свідоцтва про народження, смерть, шлюб; судові рішення; документи про право власності; дозвільні документи; реєстрація суб'єктів господарювання);

- 2) створення умов для оперативної та ефективної ідентифікації осіб та видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України на деокупованих територіях України;

- 3) забезпечення ідентифікації іноземців, які в порушення норм законодавства України прибули на тимчасово окуповану територію України, та вирішення питання щодо права їх подальшого перебування на території України;

4) врегулювання заходів фіксації порушень й захисту немайнових прав та майнових прав, а також верифікації таких прав, набутих під час тимчасової окупації, в тому числі шляхом націоналізації майна, створення нових інфраструктурних об'єктів, та можливості їх використання в економічному розвитку регіону або держави;

5) створення умов для відновлення діяльності закладів освіти, закладів культури, закладів охорони здоров'я, у тому числі аптечних закладів, закладів фізичної культури і спорту, молодіжних центрів та молодіжних просторів, об'єктів інформаційної інфраструктури на деокупованих територіях України;

6) відновлення доступу до медичних та соціальних послуг та сервісів, виявлення осіб, які потребують підтримки (зокрема, діти, які залишились без батьківського піклування або зазнали жорстокого поводження);

7) відновлення доступу до адміністративних послуг.

Ключовими показниками результативності є:

1) визначено перехідний період, протягом якого громадяни України - жителі деокупованих територій, зможуть використовувати окремі документи, видані окупаційними органами влади, без заміни;

2) визначені механізми підтвердження даних, які містяться у документах, виданих окупаційними органами влади;

3) визначено механізми та процедури встановлення особи на деокупованих територіях під час відновлення паспортних документів громадянами України;

4) розроблено політику та низку підходів щодо заходів з ідентифікації іноземців, які в порушення норм законодавства України прибули на тимчасово окуповану територію України, та вирішення питання щодо права їх подальшого перебування на території України;

5) визначені та унормовані процедури верифікації немайнових прав та майнових прав, набутих під час тимчасової окупації, в тому числі шляхом націоналізації майна, створення нових інфраструктурних об'єктів та можливості їх використання в економічному розвитку регіону або держави;

6) розроблені та впроваджуються заходи з системної фіксації порушень, захисту й відновлення немайнових прав та майнових прав осіб, що були обмежені чи порушені внаслідок тимчасової окупації;

7) розроблено покроковий план відновлення мережі закладів та установ сфери освіти, закладів культури на деокупованих територіях України;

8) розроблено план забезпечення доступу до медичних послуг на деокупованих територіях України;

9) розроблено перспективний план відновлення соціального захисту населення та системи надання соціальних послуг на деокупованих територіях України;

10) забезпечено соціально-економічну підтримку та доступ до базових соціальних сервісів для жителів деокупованих територій на період відновлення документів та баз даних, реєстрів;

11) забезпечено доступ до адміністративних послуг на деокупованих територіях.

Стратегічна Ціль 4. Відновлення справедливості, недопущення безкарності та забезпечення правопорядку, безпеки населення на деокупованих територіях

На тимчасово окупованій території України з початку агресії Російська Федерація системно і масово порушує основоположні права і свободи людини. Критичною є ситуація у сфері захисту прав корінних народів, національних меншин (спільнот) України, релігійної свободи. Масові порушення прав громадян України з боку держави-агресора та окупаційних адміністрацій Російської Федерації відбуваються, у тому числі внаслідок застосування примусової паспортизації, депортації та примусового переміщення населення, політично мотивованих переслідувань, практики незаконних затримань, катувань та жорстокого поводження, насильницьких зникнень для залякування населення, що проживає на тимчасово окупованій території України. Наразі держава-агресор проводить політику активної мілітаризації тимчасово окупованої території України, включаючи сфери суспільного та освітнього простору. Залучає цивільне населення тимчасово окупованих територій України до складу збройних сил Російської Федерації з подальшим залученням до бойових дій проти України. Здійснюється блокування українських медіа, мережі веб-сайтів органів державної влади, громадських об'єднань, а також масове та системне переслідування незалежних журналістів, включно з їх затриманнями та вбивствами, що створює умови для російських пропагандистських інформаційних джерел бути єдиними доступними джерелами отримання інформації для населення тимчасово окупованої території України та назовні.

Держава-агресор систематично порушує права людини та основоположні свободи на тимчасово окупованій території України, вчиняє злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку.

Досвід деокупації окремих територій вже зараз демонструє виклики й щодо відновлення на них правопорядку, реінтеграції кримінальної юстиції та відновлення правового поля України, роботи інституцій, що забезпечують правопорядок, правосуддя та надання належної якості правничої допомоги.

Ускладненим також буде доступ громадян на деокупованих територіях до правосуддя в результаті знищення інфраструктури, яка забезпечувала діяльність судової системи, знищення архівів та інших документів, а також завантаженістю судової системи з огляду на масовість та системність порушень, які мали місце на тимчасово окупованій території України. Ситуація буде ускладнюватись браком кадрів та неможливістю залучення місцевих кадрів до роботи у відновлених органах державної влади загалом і судовій системі зокрема. Труднощі виникатимуть і під час безпосереднього здійснення правосуддя (зокрема, в частині дотримання гарантій права на захист, права на безпосередню участь у справі, права бути поінформованим про хід та результати провадження), так і на етапі виконання рішень судів. З іншого боку, невизнання документів, виданих окупаційною владою, поставить на порядок денний питання про правові наслідки рішень, ухвалених судами окупаційної влади у різних провадженнях.

Окрім того, правоохоронні органи стикнуться з новими безпековими викликами, пов'язаними з соціальною напругою, потенційною недовірою до новосформованих органів державної влади, а також незнанням населення деокупованих територій нових законодавчих змін, які були внесені за час тимчасової окупації.

Основними **завданнями**, необхідними для розв'язання зазначених проблем, є:

1) забезпечення ефективною та належною правничою допомогою осіб, постраждалих внаслідок окупації та бойових дій, а також задоволення потреб населення деокупованих територій в своєчасному отриманні фахової правової інформації та роз'яснень щодо реалізації та відновлення своїх прав, зокрема й через сприяння відновленню діяльності адвокатури;

2) створення передумов для реалізації реінтеграційних заходів у сфері кримінальної юстиції на деокупованих територіях;

3) забезпечення системного документування фактів про причини, події та наслідки тимчасової окупації, забезпечення доступу до відповідної інформації та архівів;

4) забезпечення доступу до національних та міжнародних механізмів компенсації збитків, завданих у результаті збройної агресії Російської Федерації проти України;

5) впровадження й підтримка інституту відновного правосуддя в кримінальному судочинстві, підвищення рівня правової обізнаності та поінформованості населення з тематик, що стосуються медіації, фасилітаційного діалогу особливо у випадках, що виникають під час реалізації реінтеграційних заходів;

6) забезпечення виявлення фактів порушень прав людини, включаючи порушення стосовно дітей пов'язаного з конфліктом тощо.

Ключовими показниками результативності є:

1) забезпечено можливість надання комплексної послуги, що включатиме надання захисту, правничої допомоги та психологічної підтримки, для потерпілих від злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, їх супроводу під час розслідування та судового розгляду відповідних справ;

2) забезпечено імплементацію міжнародного гуманітарного права, міжнародного кримінального права до законодавства України;

3) забезпечено інституційну спроможність (матеріально-технічне забезпечення та людський капітал) органів правосуддя та правоохоронних органів, у тому числі узгоджено та здійснюється перегляд за потреби поетапності інтеграції кримінальної юстиції на деокупованих територіях;

4) удосконалено та впроваджуються ефективні заходи із забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальних провадженнях щодо злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, а також злочинів проти основ національної безпеки внаслідок російської агресії (зокрема матеріально-технічні та нормативні засади таких заходів);

5) впроваджено систему документування та збереження фактів (у тому числі фото-, відео-, документів тощо) про причини, події та наслідки окупації, а також забезпечення доступу до відповідної інформації та архівів;

6) розроблено та впроваджено заходи щодо відновлення та розбудови довіри цивільного населення до створених органів правосуддя та

правоохоронних органів на деокупованих територіях, а також протидії російському впливу на населення деокупованих територій, зокрема й у сфері безпеки та кримінальних правопорушень;

7) розроблено та використовуються механізми позасудових практик вирішення соціальних конфліктів та дестабілізуючих факторів у територіальних громадах, зокрема й з використанням інструментів фасилітації та діалогу при реалізації компонентів політики реінтеграції.

Стратегічна Ціль 5. Забезпечення ефективних заходів та дій щодо стабілізації соціальної напруги, врегулювання потенційних конфліктів у ході реінтеграції територій.

Близькість до зони ведення бойових дій, наслідки тимчасової окупації та потенційні превентивні заходи держави, що направлені на створення умов до деокупації та подальшої реінтеграції деокупованих територій стимулює суттєве зростання конфліктного потенціалу, радикалізації та поляризації населення. Це стосується як безпосередньо жителів відповідних територій, внутрішньо переміщених осіб, осіб, які виїхали за кордон внаслідок збройного конфлікту, так і населення України в цілому.

Адже теми реінтеграції та взаємодії між різними групами населення, що залишились чи виїхали, пішли на співпрацю з органами, створюваними Російською Федерацією на тимчасово окупованій території України, розподіл соціальних виплат та пільг, мовне чи релігійне питання, політика меморалізації, оформлення документів тощо є украй конфліктними у сприйнятті суспільства.

Крім зазначеного, влада Російської Федерації встановлює на тимчасово окупованій території України контроль за інформаційним простором, блокуючи українські інтернет-ресурси та руйнуючи електронні комунікаційні мережі. Встановлення Російською Федерацією цензури та обмеження використання мережі Інтернет місцевим українським населенням спричиняє поширення російської пропаганди, спрямованої на розсіювання ненависті до українських органів державної влади, культури, мови та населення, яке підтримує суверенітет та незалежність України. У зв'язку з поширенням зазначених наративів виникає ризик збільшення кількості конфліктів на фоні політичних поглядів у ході реінтеграції територій.

Всі ці виклики спостерігаються на територіях, які перебували під окупацією нетривалий час. У випадках деокупації територій, що перебували під прямим контролем Російської Федерації триваліший період, комплексність та

масштабність відповідної категорії проблем буде суттєво більша. Окрім того, існує значний ризик збереження впливу Російської Федерації на ці території через наявність сформованого ресентименту місцевим населенням, що з високою імовірністю буде стимулювати різні форми протидії та несприйняття.

Під час окупації відбувається значний відток громадян України через бойові дії та ризики “невизначеності” життя після деокупації, незаконної депортації українських громадян Росією та заселенню (колонізації) тимчасово окупованої території України громадянами Російської Федерації. Відтак нагальною є потреба у вибудовуванні якісно нових інструментів та практик внутрішньої стабілізації та зниженні соціальної напруги, які б враховували новий склад населення.

Основними завданнями, необхідними для розв’язання зазначених проблем, є:

1) забезпечення відновлення діяльності незалежних українських медіа та суспільного мовлення, сприяння поверненню переміщених із цих територій суб’єктів у сфері медіа та видавництва;

2) створення умов для добровільного, безпечного та гідного повернення ветеранів війни та членів їх родин, внутрішньо переміщених осіб, осіб, які виїхали за кордон, інших категорій громадян до територіальних громад після деокупації відповідних територій або припинення активних бойових дій;

3) інтеграція у процеси розробки та ухвалення рішень інструментів публічних консультацій, діалогового підходу задля забезпечення повноцінного залучення людей та врегулювання конфліктних ситуацій, розбудова відповідної інфраструктури ефективних підходів до трансформації конфліктів і примирення на рівні територіальних громад;

4) започаткування процесів інклюзивної меморіалізації, вшанування та увічнення пам’яті ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності на деокупованій території, досвіду перебування в тимчасовій окупації та звільнення, налагодження процесів відновлення державного управління;

5) реалізація узгоджених дій щодо формування української національної та громадянської ідентичності, подолання наслідків російської пропаганди, індоктринації та мілітаризації населення, сформованих упереджень щодо української культури, історії та мови;

б) синхронізація та узгодження дій державного та недержавного секторів, спрямованих на реалізацію гуманітарної політики держави та здійснення заходів направлених на посилення соціальної згуртованості на базі українських національних цінностей у конфлікт-чутливий та безпечний спосіб;

7) розвиток потенціалу територіальних громад реалізовувати заходи, направлені на превенцію конфліктів, зниження соціальної напруги та застосування засобів посилення соціальної згуртованості та стійкості.

Ключовими показниками результативності є:

1) відновлено діяльність незалежних українських медіа та суспільного мовлення, повернуто переміщених з цих територій медіа та видавництв;

2) створені умови та гарантії підтримки повернення громадян України;

3) забезпечено координацію дій, зокрема міжвідомчого характеру, залучаючи державний, недержавний та комунальний сектори, спрямованих на розвиток потенціалу та посилення спроможності деокупованих територіальних громад під час здійснення комплексу реінтеграційних заходів, у тому числі зниження соціальної напруги, забезпечення відбудови довіри, реадаптації громадян, які повертаються або переселяються до територіальної громади, застосування діалогових інструментів та практик відновного правосуддя;

4) синхронізовано дії державних та недержавних секторів та ініціатив щодо відновлення національної ідентичності, інклюзивної меморіалізації ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, подолання наслідків індоктринації та мілітаризації населення російською пропагандою, досвіду перебування в тимчасовій окупації та звільнення;

5) підтримано апробацію інструментів місцевої демократії, які б дозволили забезпечити розробку та впровадження процесів прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування у конфлікт чутливий спосіб;

б) запровадження механізму періодичного моніторингу та оцінки стану, рівня соціальної напруги та поляризації в територіальних громадах, подальше вчинення відповідних деескалюючих ситуацію заходів, ініціатив, направлених на відбудову контактів та зв'язків між населенням, що перебувало в окупації та жителями, які повертаються до своїх територіальних громад, зокрема ветеранами війни;

7) знижено рівень упередженості, поетапно відновлено довіру та зростання позитивного сприйняття дій сил оборони України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, української держави та культури загалом.

Стратегічна Ціль 6. Сприяння забезпеченню економічних прав населення деокупованих територій, у тому числі відновлення належної інфраструктури, забезпечення умов економічного розвитку та відновлення.

Внаслідок тимчасової окупації та цілеспрямованої політики Російської Федерації з ізоляції населення та економічних зв'язків окупованих регіонів, було знищено економічні зв'язки між тимчасово окупованою та підконтрольною Уряду України територіями, існуючу логістику та транспортну інфраструктуру. Відтак після деокупації виникне потреба в відновленні логістичних шляхів, транспортної інфраструктури між деокупованими та іншими підконтрольними Уряду територіями України.

Також слід зважати і на рівень інтеграції малого, середнього бізнесу, банківського та іншого фінансового сектору до окупаційного законодавства та регулювання (у тому числі, справляння податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету за російським законодавством), який залежить від тривалості окупації. Окремим складним питанням є відновлення банківського сектору та доступу до банківських послуг населення деокупованих регіонів, зокрема й через проблеми ідентифікації належності до громадянства України.

Після деокупації територій існує вірогідність, що на цих територіях будуть руйнування об'єктів критичної інфраструктури, закладів надання соціальних послуг та охорони здоров'я, підприємств, а тому виникне необхідність у їх відновленні. Тож населення деокупованих територій, ймовірно, матиме низький рівень життя та матеріального забезпечення одразу після деокупації й під час реінтеграції в український соціально-економічний простір (виклики транзитного періоду на ринку праці, закриття підприємств, перехід на українську національну валюту, затримки з фінансуванням бюджетних, комунальних та соціальних установ тощо). Окрім того зберігатиметься загроза формування залежності від гуманітарної допомоги та зниження проактивності місцевого населення у пошуку самозабезпечення чи ініціювання бізнесу.

Як і в цілому в Україні, важливим викликом на деокупованих територіях стане забезпечення дієвих гарантій участі ветеранів війни у економічному житті та їх повноцінній професійній адаптації.

Основними **завданнями**, необхідними для розв'язання зазначених проблем, є:

1) формування узгодженої візії економічного та екологічного відновлення деокупованих територій;

2) розробка та впровадження програм підвищення кваліфікації та перекваліфікації для населення деокупованих регіонів, підтвердження та визнання професійних кваліфікацій, отриманих під час тимчасової окупації, підвищення їх конкурентоспроможності на ринку праці;

3) підвищення трудової мобільності населення за рахунок використання широкого спектру заохочень для залучення висококваліфікованих професійних кадрів з інших регіонів, а також з кола трудових мігрантів, які мають відповідний досвід роботи і повернулися в Україну, брати участь у відновленні економічних та інфраструктурних об'єктів деокупованих територій;

4) сприяння професійній адаптації та підприємництву ветеранів на деокупованих територіях, їх повноцінному включенню до процесу економічного розвитку та відновлення.

Ключовими **показниками результативності** є:

1) сформована візія економічного та екологічного відновлення деокупованих територій;

2) розроблено механізм оцінки екологічної шкоди, заподіяної унаслідок бойових дій, незаконної експлуатації підприємств та родовищ корисних копалин, та шляхів убезпечення населення від її наслідків;

3) розроблено та впроваджено програми підвищення кваліфікації й перекваліфікації для населення деокупованих територій;

4) розроблено механізми для відновлення українського бізнесу на деокупованих територіях;

5) створено умови для повернення релокованих суб'єктів господарювання (юридичних та фізичних осіб) до території попереднього розташування;

6) створено умови для підвищення трудової мобільності населення на деокупованих територіях.

Очікувані результати реалізації Стратегії

Очікувані результати на кожному етапі із зазначенням запланованого строку досягнення цільових показників та орієнтовного обсягу необхідних фінансових, матеріально-технічних, людських та інших ресурсів наведені в Операційному плані реалізації Стратегії на трирічний період.

Результатом реалізації Стратегії стане побудова цілісної державної політики щодо реінтеграції деокупованих територій України з урахуванням умов, тривалості та наслідків тимчасової окупації для жителів цих територій та Держави України, що в свою чергу дозволить:

створити умови для відновлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, утворених відповідно до Конституції та законів України, на деокупованих територіях;

забезпечити передумови для реалізації та захисту прав людини і громадянина на деокупованих територіях;

підвищити передбачуваність дій органів державної влади, правоохоронних органів України після деокупації;

забезпечити узгодженість державної політики реінтеграції деокупованих територій України та створити умови для реалізації заходів державної політики в різних сферах суспільного життя на підставі єдиних наскрізних позицій, визначених Стратегією;

ефективно подолати наслідки збройної агресії проти України, забезпечити підтримку постраждалому населенню;

відновити роботу об'єктів життєзабезпечення населення, соціальної сфери, органів державної влади та підприємств, забезпечити деокуповані території критично важливими послугами, забезпечити ефективний процес відновлення та подальшого розвитку.

Порядок проведення моніторингу, оцінки результатів реалізації Стратегії та звітування

Моніторинг та оцінка результатів реалізації Стратегії проводяться в межах повноважень Кабінету Міністрів України, Мінреінтеграції, інших центральних органів виконавчої влади за участю громадських об'єднань та об'єднань підприємців, міжнародних організацій.

У рамках проведення моніторингу передбачається підготовка та подання Кабінетові Міністрів України інформації про стан виконання завдань та заходів з реалізації Стратегії раз на півріччя.

Забезпечення ефективного виконання плану заходів з реалізації Стратегії здійснюватиметься з використанням відповідних інструментів моніторингу ключових показників ефективності та посилення інституційної спроможності центральних органів виконавчої влади.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії

Джерелами фінансування заходів з реалізації Стратегії є кошти державного та місцевих бюджетів і інші джерела, не заборонені законодавством України.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії здійснюватиметься за рахунок залучення міжнародної технічної допомоги на безповоротній основі та інших джерел, не заборонених законодавством.

Обсяг видатків, необхідних для реалізації Стратегії, визначається щороку під час складання проектів державного та місцевих бюджетів на відповідний рік з урахуванням їх реальних можливостей.