

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ РЕІНТЕГРАЦІЇ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТА АНЕКСОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА СВІТОВІЙ НАУЦІ

Медяник І.С.,

*аспірант кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного*

університету внутрішніх справ

ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0007-4597-5708>

e-mail: kafedra_zpd@ukr.net

Медяник І.С. Теоретико-правові питання реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у вітчизняній та світовій науці.

У статті досліджуються теоретико-правові питання реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у вітчизняній та світовій науці. Проаналізовано стан і перспективи вирішення проблемних питань щодо реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у роботах вітчизняних і зарубіжних авторів. Визначаються основи державної політики реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій в Україні, формулюються пропозиції для її вдосконалення.

Досліджено основні вітчизняні та зарубіжні праці з питань реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у їх співвідношенні. Надається визначення реінтеграції Україною тимчасово окупованих та анексованих територій як комплексу послідовних дій, що визначаються та впроваджуються органами публічної влади за підтримки міжнародних організацій та країн-партнерів, з метою повернення тимчасово окупованих та анексованих територій у правову систему на конституційних принципах єдиного суверенітету та територіальної цілісності, гуманітарного об'єднання громадян, які мешкають на цих територіях, відновлення їх прав і свобод.

Наводяться аргументи на користь існування в Україні державної політики реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, що потребує постійного вдосконалення відповідно до поточної політико-правової ситуації. Доводиться важливість інституційно-управлінського аспекту реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, що має виявлення в ефективній діяльності органів публічної влади, зокрема Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Пропонується створити державну програму реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій як логічне продовження відповідної державної політики, зокрема з врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн, надається приблизна структура такої програми.

Ключові слова: реінтеграція, тимчасово окуповані та анексовані території, агресія росії, державна стратегія реінтеграції, зарубіжний досвід реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій.

Mediyanik I. Theoretical and legal issues of reintegration of temporarily occupied and annexed territories in national and world science.

The article examines the theoretical and legal issues of reintegration of temporarily occupied and annexed territories in national and international science. The state and prospects for solving problematic issues regarding the reintegration of temporarily occupied and annexed territories in the works of domestic and foreign authors are analyzed. The foundations of the state policy of reintegration of temporarily occupied and annexed territories in Ukraine are determined, proposals for its improvement are formulated.

The main domestic and foreign works on the reintegration of temporarily occupied and annexed territories in their relationship are studied. The reintegration of Ukraine's temporarily occupied and annexed territories is defined as a set of successive actions determined and implemented by public authorities with the support of international organizations and partner countries, with the aim of returning the temporarily occupied and annexed territories to the legal system based on the constitutional principles of unified sovereignty

and territorial integrity, humanitarian association of citizens living in these territories, restoration of their rights and freedoms.

Arguments are given in favor of the existence of a state policy of reintegration of temporarily occupied and annexed territories in Ukraine which needs constant improvement in accordance with the current political and legal situation. The importance of the institutional and administrative aspect of the reintegration of temporarily occupied and annexed territories is proved, which is expressed in the effective activity of public authorities, in particular the Ministry of Reintegration of Temporarily Occupied Territories. It is proposed to create a state program for the reintegration of temporarily occupied and annexed territories as a logical continuation of the corresponding state policy, including taking into account the positive experience of foreign countries, an approximate structure of such a program is provided.

Key words: reintegration, temporarily occupied and annexed territories, Russian aggression, state reintegration strategy, foreign experience of reintegration of temporarily occupied and annexed territories.

Постановка проблеми. Вчинення РФ злочину агресії, окупація частини суверенної української території та інші фактори, пов'язані з повномасштабним збройним вторгненням, формують державну політику реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, у зв'язку з чим в останній час і в сьогоднішній нашій державі вживаються унікальні в її історії заходи, що впливають на життя кожного громадянина та закладають підвалини для набуття членства в ЄС і НАТО. Як зазначають Н. Шаптала та Н. Камінська «оскільки державна політика України з питань тимчасово окупованих територій – багатоаспектне явище міждисциплінарного й міжгалузевого характеру, вона потребує різнобічного вивчення, з огляду на нагальну необхідність для сучасної теорії і практики державотворення, відновлення, збереження та зміцнення миру й територіальної цілісності України, здобутої протягом тисячолітньої історії та визнаної конституційною цінністю на сучасному етапі» [1, с. 65]. Реінтеграція тимчасово окупованих та анексованих територій – це складний, багатомірний процес, тому без розуміння суті політики реінтеграції, без дослідження теоретико-методологічних засад цього явища, його наповнення правовим елементами, без вивчення досвіду зарубіжних країн, що здійснювали програми з реінтеграції, неможливе напрацювання ефективної моделі реінтеграції Україною тимчасово окупованих та анексованих територій.

Зважаючи на це, **метою** статті є дослідження основних теоретико-правових питань реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у вітчизняній та світовій науці.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити наступні **задачі**: а) дослідити стан і перспективи вирішення проблемних питань щодо реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у вітчизняній та світовій науці; б) проаналізувати основи державної політики реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій в Україні, сформулювати пропозиції для її вдосконалення.

Стан опрацювання. Результати досліджень міжнародної практики та досвіду зарубіжних країн щодо реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій викладено в роботах Й. Айверсона, Т. Лаховські, М. Рабіновича, С. Ратнера, К. Ролла, Є. Смоляна та зарубіжних авторів. Український науковий дискурс у дослідженні реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, окремих аспектів його імплементації в Україні, характеризується наявністю наступних напрямків пошуку: аналіз політичних, інституційно-організаційних, соціально-економічних, правових, інформаційно-ідеологічних форм реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій (Н. Камінська, В. Демиденко, П. Гай-Нижник, А. Бабенко, С. Баранов, О. Циганов, А. Мацко, Н. Шаптала та ін.); захист прав людини як елемент деокупації та реінтеграції (В. Шевчук, А. Яновицька, Н. Янчук, А. Дегтеренко, О. Ляшко, А. Санченко та ін.); дослідження міжнародної практики та досвіду зарубіжних країн щодо реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій (В. Гаврилюк, К. Семчинський, Н. Ржевська та ін.); дослідження етнополітичних і гуманітарних питань реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій (О. Калакура, В. Явір, І. Кресіна та ін.). При всій різноманітності напрямів, спеціальностей та аспектів у дослідженні такої теми як реінтеграція тимчасово окупованих та анексованих територій України, відчувається певна застарілість наукових здобутків згаданих та інших вітчизняних авторів, що пояснюється поглибленням цієї проблеми, викликаним широкомасштабним вторгненням Росії та анексією нових територій. Окрім цього, реінтеграція тимчасово окупованих територій є предметом переважно політичних дискусій, а не наукових розвідок [2, с. 122], а це ускладнює процес пошуку оптимальних рішень. Зазначена аргументація підкреслює високу актуальність наукового дослідження стану та перспектив у вирішенні про-

блемних питань щодо реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій у вітчизняній та світовій науці, визначення оптимальних параметрів державної політики реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій.

Виклад основного матеріалу. На думку Н. Оніщенко та С. Сунегіна, плюралізм термінів, понять та їх дефініцій, тобто по суті множинність поглядів на одні й ті самі явища та процеси оточуючої дійсності, зокрема державно-правової, матимуть позитивну якість у практичній площині лише за умови визначення їх розумних меж, порушення яких призводитиме до посилення ірраціональних, деструктивних проявів суб'єктивізму в людській поведінці та діяльності, в основу якої, з-поміж іншого, завжди закладається певна понятійно-категоріальна, термінологічна система [3, с. 165]. У зв'язку з цим, зазначають автори, виникає справедливе питання пов'язане із «забезпеченням адекватності юридичної термінології <...> адже кожен юридичний термін або поняття повинно точно, достовірно відображати зміст відповідних державно-правових чи інших явищ, не допускаючи при цьому можливості їх багатозначного тлумачення» [3, с. 165]. Тому так важливо при дослідженні зарубіжного досвіду реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій мати вірне уявлення про зміст основних термінів, що пояснюють цей процес з різних боків.

У науковій літературі, при переважному застосуванні терміну «реінтеграція», зустрічаються й інші варіанти. Однак, як зауважує В. Явір, терміни інтеграція, реінтеграція та консолідація вживаються як синонімічні, їх змістове та смислове наповнення перетинається [4, с. 65]. Словники визначають реінтеграцію як об'єднання на нових принципах того, що раніше було роз'єднаним [5], об'єднання чого-небудь, що попередньо розпалося, роз'єднане, на нових принципах, підставах [6]. Реінтеграція – це процес, що логічно відбувається після деокупації, що вітчизняним законодавством розглядається як комплекс заходів державної політики, наслідком яких є повна відсутність на території України, що була тимчасово окупована, збройних формувань й окупаційної адміністрації російської федерації та встановлення загального ефективного контролю України на цій території (повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України та відновлення конституційного ладу України на цій території) [7]. Механізм деокупації тимчасово окупованих територій становить сукупність принципів, форм, методів, засобів, що використовують відповідні суб'єкти (органи державної влади, суб'єкти міжнародного права, інститути громадянського суспільства) для успішного забезпечення деокупації та подальшої реінтеграції тимчасово окупованої території України [1, с. 64]. На законопроектному рівні існували різні варіанти поняття «реінтеграція тимчасово окупованих та анексованих територій», однак поки вони не набули офіційного нормування. Спроби сформулювати зміст такого явища як реінтеграція іноді зустрічаються і серед зарубіжних дослідників. Так, під постконфліктною розбудовою миру Й. Айверсон має на увазі дії, вжиті задля припинення конфлікту для зміцнення миру та запобігання повторному збройному протистоянню [8, с. 339]. Отже, реінтеграцію Україною тимчасово окупованих та анексованих територій можна розглядати як комплекс послідовних дій, що визначаються та впроваджуються органами публічної влади за підтримки міжнародних організацій і країн-партнерів, з метою повернення тимчасово окупованих та анексованих територій у правову систему на конституційних принципах єдиного суверенітету та територіальної цілісності, гуманітарного об'єднання громадян, які мешкають на цих територіях, відновлення їх прав і свобод.

З аналізу зарубіжних праць стає зрозумілим, що питання реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій досліджуються фрагментарно й, переважно, через історичну хронологію. Це пояснюється недостатньою актуалізацією такого явища, як реінтеграція окупованих та анексованих територій у XX столітті та в наш час, особливо в європейських країнах. Серед небагатьох праць зарубіжних дослідників на цю тему можна згадати роботу Т. Лаховскі «Реінтеграція Донбасу через реконструкцію та підзвітність», один з розділів якої присвячено конфлікту на сході України з точки зору міжнародного права [9]. Заслуговує увагу робота М. Рабіновича, в якій розглядаються питання непідконтрольних територій у Молдові (Придністров'я), Грузії (Абхазія та Південна Осетія), а з 2014 року в Україні (окремі райони Донецької та Луганської областей) [10].

Найбільш популярною серед зарубіжних дослідників [11–13] є так звана модель роззброєння, демобілізації та реінтеграції. Особливістю підходу представників західної наукової школи у дослідженні реінтеграції є те, що цей процес розглядається багатьма авторами переважно через «індивідуальний контекст», відносно конкретної особистості, що намагається адаптуватися в суспільстві через комплекс різнобічних соціальних інструментів після військових дій або отриманої психологічної або іншого характеру травми. Індивідуальний аспект реінтеграції підтверджується на рівні

інших міжнародних організацій. Так, Міжнародна організація з міграції розглядає реінтеграцію як повторне включення людини в соціальну групу чи процес. Реінтеграція – це процес повернення громадян до соціального, культурного, економічного та політичного життя країн їхнього походження [14]. Зважаючи на досліджену специфіку підходу до розуміння цього явища міжнародними інституціями, реінтеграція Україною тимчасово окупованих та анексованих територій також має стосуватися кожної людини, яка була вимушена через зовнішній негативний вплив покинути рідні території. Таким чином, реінтеграція Україною тимчасово окупованих та анексованих територій – це дії з повернення не тільки територій, а й людей на ці території, їх адаптація до соціального, культурного, економічного та політичного життя, і цей факт слід враховувати при науковому дослідженні даної теми й у законотворчості.

Можна впевнено констатувати, що на сьогодні в Україні закладено підвалини цілісної державної політики реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, що потребує постійного вдосконалення відповідно до поточної політико-правової ситуації. Реалізація окремих елементів державної політики реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій жваво обговорюється вітчизняною науковою спільнотою. Так, цікавим та, у більшості випадків, обґрунтованим дослідженням з означеної теми є стаття Н. Шаптали та Н. Камінської, в якій авторки обговорюють проблеми концептуалізації в сучасному науковому дискурсі державної політики України з питань тимчасово окупованих територій [1, с. 57–69]. Окремо слід зазначити вказівку на наявність на розгляді Верховної Ради України законопроектів, що посилять інструментарій реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій [1, с. 62–63]. І хоча на сьогодні більшість з цих законопроектів відкликано, стає очевидним той факт, що прийняття нормативно-правових актів, що б чітко визначили організаційні основи процесу реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, суттєво підвищить рівень правового регулювання цього процесу, забезпечить ефективність впровадження реінтеграційних заходів після деокупації українських територій.

Не менш важливим у питаннях реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій є інституційно-управлінський аспект. Так, у Верховній Раді України діє Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин, до предмету відання якого входить розробка політики з питань тимчасово окупованих територій України; реінтеграція населення, що проживає на тимчасово окупованих територіях України; реалізація прав і свобод внутрішньо переміщених осіб і створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання; відновлення та розвиток деокупованих територій України [15]. В Україні як запит на підвищення рівня інституційної складової в питаннях реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій було створено Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, одним із основних завдань якого є забезпечення формування та реалізація державної політики з питань тимчасово окупованої території та захисту прав населення, що на ній проживає, кінцевою метою якої є їх реінтеграція в єдиний правовий, інформаційний, соціально-економічний, культурний, освітній простір України [16; 17; 18]. Проаналізувавши функціональні обов'язки Мінреінтеграції (68 пунктів), можна дійти висновку, що основним напрямком діяльності міністерства є забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, вирішення гуманітарних питань, пов'язаних з переміщенням.

Очевидно, що метою діяльності Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, не зважаючи на його назву, є не стільки реінтеграція як така, скільки створення передумов реінтеграції Україною тимчасово окупованих та анексованих територій після їх деокупації. Тому для здійснення заходів з реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, зокрема використовуючи кадровий та організаційний ресурс Мінреінтеграції, слід вже мати (або визначити контури) *державну програму реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій* як логічне продовження відповідної державної політики, зокрема із врахуванням позитивного досвіду зарубіжних країн. Структурно таку програму можна поділити на два розділи: «Відновлення» та «Примирення». Відновлення має передбачати забезпечення майнових та інших прав осіб, які постраждали від окупації; відновлення пошкоджених об'єктів житлового фонду (коштом країни-агресора), іншої інфраструктури; відновлення роботи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, систем державного сервісу; розмінування території та роззброєння населення тощо. Примирення має включати сприяння встановленню справедливості у сфері захисту громадянських, політичних, соціально-економічних і культурних прав людини; запровадження правових механізмів покарання за злочини, пов'язані з конфліктом, так і встанов-

лення юридичних процедур звільнення від відповідальності осіб, які не вчиняли тяжкі злочини та не співпрацювали з окупаційною владою; демілітаризацію деокупованих територій; реформування правоохоронної та судової системи; реалізацію програм реінтеграції військових; зміцнення інститутів громадянського суспільства та впровадження заходів зі сприяння примиренню тощо. Така програма стане потужним підґрунтям для створення національного законодавства з питань реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, суттєво вплине на якість правового регулювання взаємовідносин між органами публічної влади й іншими суб'єктами, залученими до процесу реінтеграції.

Висновки. Реінтеграція тимчасово окупованих та анексованих територій в умовах військової агресії й окупації рф українських територій залишається ключовою темою в житті сучасної України. До вирішення стратегічних питань із впровадження дієвих реінтеграційних інструментів мають бути залучені високої якості наукові, кадрові, організаційні, фінансові ресурси, представники громад, представники правозахисних та інших неурядових організацій, експертне середовище, зокрема на міжнародному рівні.

Схематично реінтеграція тимчасово окупованих та анексованих територій виглядає як процес, що має три основні компоненти: державна політика, суб'єкти (виконавці), засоби реінтеграції (інструменти). Державна політика реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій має характер ситуаційного явища, що вкрай важливе для іміжду України в її прагненнях набути членство в ЄС і НАТО. Тому успішність реінтеграції тимчасово окупованих та анексованих територій, ефективність вольових дій з боку вищих органів державної влади, з чого і складається відповідна політика, залежить від належного правового врегулювання взаємовідносин між відповідальними суб'єктами, які застосовують відповідні засоби, зокрема сприсяуючись на зарубіжний досвід. Державна політика реінтеграції Україною тимчасово окупованих та анексованих територій потребує створення програми реінтеграції, що має відповідати міжнародним стандартам врегулювання постконфліктних ситуацій.

Список використаних джерел:

1. Шаптала Н.К., Камінська Н.В. Державна політика України з питань тимчасово окупованих територій: проблеми концептуалізації в сучасному науковому дискурсі. *Filosofs'ki ta metodologični problemi prava*. 2022. № 1 (23). С. 57–69.
2. Явір В. Реінтеграція тимчасово окупованих територій Донбасу: передумови та перспективи. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2017. Вип. 7. С. 121–128.
3. Оніщенко Н.М., Сунегін С.О. Термінологічна визначеність як складова державно-правового розвитку: питання уніфікації. *International scientific journal «Grail of Science»*. 2023. № 24. С. 164–174.
4. Явір В.А. Реінтеграція: до проблеми визначення, суті та позиціонування у політиці України. *S.P.A.C.E.* 2017. № 6. С. 64–67.
5. Великий тлумачний словник (ВТС) сучасної української мови. URL: <http://slovopedia.org.ua/93/53408/971669.html>.
6. Словник української мови у 20 томах. URL: <https://slovnuk.me/dict/newsum/реінтеграція>.
7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. *Відомості Верховної Ради*, 2014, № 26, ст. 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.
8. Iverson J.M. The function of Jus Post Bellum in international law. Institute of Public Law. Leiden: Leiden University, 2017. URL: <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/55949>.
9. Lachowski T. The Reintegration of Donbas Through Reconstruction and Accountability. *An International Law Perspective. Decentralization, Regional Diversity and Conflict*. Pp. 145–183.
10. Rabinovych M. The Domestic Dimension of Defining Uncontrolled Territories and Its Value for Conflict Transformation in Moldova, Georgia, and Ukraine. *Decentralization, Regional Diversity and Conflict*. Pp. 107–143.
11. Shimir A.H. Demobilization, Disarmament and Reintegration (DDR): A New DDR Approach for Iraq. Athens: Ohio University, 2021. URL: http://rave.ohiolink.edu/etdc/view?acc_num=ohiou161901724484828.

12. Peña G., Del Pilar A. Exploring the impact of the disarmament, demobilisation and reintegration process on post-conflict peace. Colchester: University of Essex, 2018. URL: <https://repository.essex.ac.uk/22364>.
13. Roll K.C. Inventing the veteran, imagining the state: post-conflict reintegration and state consolidation in Timor-Leste (1999-2002). Oxford: University of Oxford, 2014. URL: <http://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:04cf1693-38e7-4ea8-9625-f9fbd63ab539>.
14. European University Institute. Return Migration and Development Platform. 2011. URL: www.eui.eu/Research/Library/ResearchGuides/Economics/Statistics/DataPortal/DReMM#Howtoaccessdata.
15. Предмети відання Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України, національних меншин і міжнаціональних відносин. URL: https://kompravlud.rada.gov.ua/news/Pro_komitet/pred_vidan/72608.html.
16. Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 376 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-p#Text>.
17. Наливайко Л.Р. Інформаційна безпека та інформаційна політика в Україні: конституційно-правовий аспект. *Вісник Запорізького державного університету*. 2003. № 1. С. 60–65.
18. Наливайко Л.Р., Чепік-Трегубенко О.С. Децентралізація влади в Україні в умовах розбудови демократичного громадянського суспільства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 10. С. 44–47.