

ПОЗИЦІЙНИЙ ДОКУМЕНТ

щодо інституційного забезпечення
політики безпечної реінтеграції
на Сході України



**НАЦІОНАЛЬНА
ПЛАТФОРМА**

Діалог про мир та
безпечну реінтеграцію



**ПРЯМУЄМО
РАЗОМ**

ПОЗИЦІЙНИЙ ДОКУМЕНТ

щодо інституційного забезпечення політики безпечної реінтеграції на Сході України

Матеріали пресбрифінгу 6 лютого 2020 року

Національна платформа «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» започаткована у лютому 2018-го року. Це дискусійний майданчик для обговорення питань врегулювання конфлікту на сході України й безпечної реінтеграції. Діяльність Національної платформи спрямована на посилення консенсусу та стійкості в Україні щодо попередження та вирішення конфліктів. Шлях до цього – розширення громадської участі у мирному процесі, надання пропозицій владі у виробленні відповідних політик, у тому числі — щодо безпечної реінтеграції та національної єдності, а також забезпечення суспільної обізнаності у цих процесах. З 2019 року ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проекту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу» та у партнерстві з Комітетом з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, м. Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин Верховної Ради України IX скликання.



**НАЦІОНАЛЬНА
ПЛАТФОРМА**

Діалог про мир та
безпечну реінтеграцію

ПОЗИЦІЙНИЙ ДОКУМЕНТ щодо інституційного забезпечення політики безпечної реінтеграції на Сході України. — К. : ФОП «Харченко В.О.», 2020. — 28 с.

За заг. ред. В. Лупація, О. Саакяна, Ю. Тищенко.

Підготовка до публікації та наклад цього видання здійснено Українським незалежним центром політичних досліджень у межах діяльності Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію». Ініціатива реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу в рамках проєкту «Побудова стійкості до конфлікту шляхом діалогу». Зміст цієї публікації є цілковитою відповідальністю Національної платформи «Діалог про мир та безпечну реінтеграцію» і не обов'язково відображає офіційну позицію Європейського Союзу.



Видання розповсюджується безкоштовно. Будь ласка, вільно використовуйте інформацію з буклету. Будемо вдячні за посилання на першоджерело.

Електронна версія україномовного видання розміщена на сайті www.usipr.org.ua.

© Національна платформа, 2020

Макет виготовлено ФОП Харченко В.О. Наклад 100 примірників.
У виданні використано фото з ресурсу <https://unsplash.com>.

I. РЕЗЮМЕ ТА ЗАГАЛЬНЕ БАЧЕННЯ СИТУАЦІЇ

Збройний конфлікт у Донецькій і Луганській областях, спричинений окупацією Росією українських територій, є одним із найскладніших за наслідками на пострадянському просторі. Згідно з даними Моніторингової місії ООН із прав людини, унаслідок російської агресії та воєнних дій на Сході України з квітня 2014 року до кінця 2018 року загинули 12,8–13 тисяч осіб, із них 3,3 тисячі цивільних, 4 тисячі військовослужбовців української армії, а 5,5 тисяч підтримуваних Росією озброєних бойовиків. Матеріальні збитки від окупації згідно з різними даними оцінюють у понад 50 мільярдів доларів США.

Питання поновлення юрисдикції України на тимчасово окупованих територіях, відновлення миру, їх реінтеграція є окремою важливою сферою державної політики, яка в умовах інтенсифікації політико-дипломатичного діалогу в межах Нормандського формату та Мінського процесу набуває особливої актуальності.



У 2014–2019 роках концептуальний підхід до вирішення проблем, породжених гібридною війною Російської Федерації проти України, зокрема і збройним конфліктом на Сході України, еволюціонував від концепту «антитерористичної операції» до визнання частини Донецької і Луганської областей окупованими, на території яких де-факто не діють українські закони, проводять антиукраїнську пропаганду.

Наступним етапом поновлення конституційного ладу на тимчасово окупованих територіях і відновлення громадянського миру має бути деокупація, розробка та реалізація стратегії **безпечної реінтеграції** для територій, що постраждали під час конфлікту на Сході України (окупованих та підконтрольних).

Під **«безпечною реінтеграцією»** ми розуміємо процеси у формуванні та реалізації політик, стратегій та дій уряду, що направлені на досягнення стійкого миру на засадах відновлення територіальної цілісності та суверенітету України на тимчасово окупованих територіях, захисту прав людини, забезпечення їхніх соціально-гуманітарних потреб, відновлення функціонування демократичних інститутів, забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості, збереження та поглиблення гуманітарних контактів між людьми, які мешкають на підконтрольній Україні території та на тимчасово окупованій території.

Концепція безпечної реінтеграції передбачає комплексний підхід, спрямований на забезпечення одночасного та угодженого прогресу на різних рівнях, зокрема:

- Міжнародне урегулювання;
- Реінтеграція прифронтових та тимчасово-окупованих територій;
- Забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості.

Злагоджена робота на цих трьох рівнях, серед іншого, дозволить поступово формувати систему та інфраструктуру упередження появи осередків конфліктності, що загрожують людській безпеці, територіальній цілісності та суверенітету України.

Безпечна реінтеграція окремих районів Донецької та Луганської областей передбачає реалізацію державної політики, завдання якої — це залучення жителів окупованих територій Донецької та Луганської областей у громадянський, політичний процес, відновлення довіри до інститутів влади, усунення бар'єрів у міжрегіональному співробітництві, створення умов для відбудови економіки Донецької та Луганської областей (зокрема й коштом міжнародної допомоги), ліквідація джерел інформаційного, громадянського протистояння, а також розбудова миру на території окремих районів Донецької та Луганської областей, а також Приазов'я, відновлення свободи слова, конкуренції ЗМІ тощо. Об'єктами роз'яснювальної роботи щодо безпечної реінтеграції є мешканці як ОРДЛО, окупованих Росією, так і мешканці інших регіонів України, ветерани Антитерористичної операції — Операції Об'єднаних сил, волонтери. Повноцінна реінтеграція може відбутися після звільнення територій, але вона пов'язана з процесом підготовки деокупації через гуманітарні, правові рамки, реалізацію заходів відновлення довіри, політико-дипломатичні кроки.

«Заморожений статус» конфлікту

Окупація Росією українських територій на Кримському півострові й Донбасі у 2014 році спричинила виклики для влади України, які тоді не мали готових алгоритмів реагування. Протягом 2014–2020 років органи влади ціною значних зусиль змогли сформувати модель взаємовідносин із окупованими територіями — у частині перетину лінії розмежування, руху товарів і послуг через лінію розмежування, соціально-побутового забезпечення переселенців, пенсійного, гуманітарного, інформаційного забезпечення мешканців окремих районів Донецької та Луганської областей тощо. Крім того, сформована військово-адміністративна модель управління на підконтрольній Україні території, що розташована поряд із лінією розмежування. Ця модель відображає «заморожений» статус конфлікту.

5 років поза межами інформаційного поля України

З реалізацією проєкту мирного врегулювання на Донбасі стає актуальною тема реінтеграції тимчасово окупованих територій; цей процес значно глибший, ніж лише відновлення української юрисдикції на нині окупованих територіях. Ідеться про потребу в новій державній політиці безпечної реінтеграції, яка має стати основою відновлення громадянського миру в Україні. Це дуже нелегке завдання, зважаючи на те, що люди на окупованих територіях майже п'ять років живуть поза межами правового й інформаційного поля України.

Від центрального до місцевого рівнів

Ефективна державна політика безпечної реінтеграції можлива лише у випадку відповідного інституційного забезпечення. На нашу думку, таке інституційне забезпечення має передбачати залучення органів державної влади й місцевого самоврядування у реалізацію заходів із безпечної реінтеграції на центральному, регіональному, місцевому рівнях. Насамперед це стосується профільних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, місцевих рад та їхніх виконкомів. Особливої уваги вимагають і органи місцевого самоврядування, з огляду на розширення їхніх повноважень у зв'язку з процесом децентралізації в Україні.

Спільні дії

На нашу думку, форми такого залучення в політику безпечної реінтеграції — це розробка і прийняття державних, регіональних та місцевих програм, що зачіпають окремі аспекти безпечної реінтеграції, прийняття актів, які передбачають заходи з безпечної реінтеграції, вжиття заходів для перешкоджання діям інститутів влади, що можуть суперечити принципам безпечної реінтеграції (зокрема й через попереднє їхнє погодження). Ідеться, наприклад, про прийняття засад державної політики безпечної реінтеграції.

Нові посади

Запровадження посади профільного віце-прем'єр-міністра з питань реінтеграції (координація, спрямування, контроль діяльності органів влади, комунікація із зацікавленими сторонами) є доцільним для поліпшення координації взаємодії в межах реалізації політики безпечної реінтеграції. Владна вертикаль безпечної реінтеграції повинна передбачати запровадження на кожному управлінському рівні посад, сфера компетенції яких міститиме питання безпечної реінтеграції.

Активні майданчики для комунікації

Особливої ваги в реалізації політики безпечної реінтеграції набуває створення активних комунікативних майданчиків взаємодії Президента України, Верховної Ради України, Уряду — робочі наради, спільні засідання за участі Президента України, профільних міністрів, керівників парламентських фракцій, членів профільного Комітету ВРУ, а також активізація ролі Ради національної безпеки і оборони України як органу міжінституційної взаємодії вищих органів влади з безпекових, інформаційних, інших аспектів реінтеграції.

Шляхом залучення

Успішна реалізація політики безпечної реінтеграції неможлива без залучення громадських інститутів, міжнародних організацій. Особливо, якщо зважити, що в Україні дуже активні волонтерські організації, організації воїнів АТО, переселенців, які активно працюють із цільовими групами реінтеграційної політики. Формами залучення громадських і міжнародних організацій у політику безпечної реінтеграції може бути організація міжрегіональних обмінів, участь у робочих групах із розробки державних, регіональних і місцевих програм, проведення громадської експертизи тощо.

II. ПРАВОВІ РЕЖИМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІЙ (РАЙОНІВ) ДОНЕЦЬКОЇ І ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

У результаті тривалого опору України російській агресії на Сході України в період Антитерористичної операції та Операції об'єднаних сил, унаслідок рішень у межах Нормандського формату, прийняття актів законодавства України, у Донецькій і Луганській областях функціонують різні правові режими, що відображають особливості юрисдикції і владного впливу, забезпечення громадянських свобод, соціально-економічного забезпечення, руху людей, товарів і послуг тощо.

Згідно із Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» та іншими актами законодавства України, можемо визначити такі режими функціонування територій (районів, зон) у Донецькій та Луганській областях: лінію зіткнення, тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях, район бойових дій, зони безпеки, прилеглі до району бойових дій.

Лінія зіткнення — умовне розмежування між тимчасово неконтрольованою територією та контрольованою територією (Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року № 99 «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції»). Населені пункти, віднесені до лінії зіткнення, визначені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085 «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення».

Тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях — частини території України, у межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль. Межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їхніх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях затверджені Указом Президента України від 7 лютого 2019 року № 32/2019.

Район бойових дій — район, що охоплений бойовими діями вздовж лінії зіткнення, де підрозділи Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів виконують бойові завдання щодо недопущення прориву противника в глибину території держави.

Зони безпеки, прилеглі до району бойових дій, — території, де діє особливий порядок, що передбачає надання органам сектору безпеки й оборони, іншим державним органам України спеціальних повноважень, необхідних для здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації. Межі зон безпеки, прилеглих до району бойових дій, визначені начальником Генерального штабу — Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням Командувача операцією об'єднаних сил. У зоні безпеки можуть бути створені зони обмеженого та забороненого доступу за рішенням Командувача Операцією об'єднаних сил.

III. ОГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО РАЙОНІВ ДОНЕЦЬКОЇ І ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ У ПЕРІОД ОРГАНІЗАЦІЇ ВІДСІЧІ РОСІЙСЬКІЙ АГРЕСІЇ У 2014-2019 РОКАХ

Із самого початку російської агресії на території Донецької і Луганської областей виникла потреба функціональної й інституційної перебудови реалізації державної політики в цих областях. Причинами цього були:

- 1) невідповідність законодавчо визначених напрямів державної політики для мирного часу реаліям де-факто воєнних дій. Законодавство про боротьбу з тероризмом, яке стало правовою основою запровадження режиму Антитерористичної операції, не давало відповідей на низку викликів цивільного і безпекового характеру;
- 2) неадаптованість компетенції місцевих органів державної влади (місцевих державних адміністрацій, територіальних центральних органів виконавчої влади), органів місцевого самоврядування до діяльності в де-факто воєнних умовах;
- 3) втеча й самоусунення від виконання владних повноважень органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, об'єктивні перешкоди діяльності представницьких органів влади тощо.

З лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» (№ 141-VIII). Військово-цивільні адміністрації — це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі **Антитерористичного центру при Службі безпеки України** (у випадку їх утворення для виконання повноважень відповід-

них органів у районі проведення антитерористичної операції), а пізніше — у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях).

Військово-цивільні адміністрації визначені як тимчасові органи, їхнє створення й діяльність можна вважати **контроверсійними з точки зору Конституції України**, але вони стали адекватною відповіддю держави на виклики, пов'язані з агресією Росії в частині налагодження цивільного життя у прифронтовій зоні. За характером компетенції військово-цивільні адміністрації поєднують повноваження органів державної влади (насамперед, місцевих державних адміністрацій) й органів місцевого самоврядування, а також реалізують низку повноважень військово-цивільного характеру (наприклад, вирішення питань, пов'язаних із наданням військовим частинам ЗСУ службових приміщень, організація евакуації населення з міст і районів, небезпечних для проживання тощо). Варто зазначити, що військово-цивільні адміністрації стали найближчими до людей організаційними інститутами держави, які реалізують державну економічну, соціальну, гуманітарну політику на територіях, що наближені до лінії розмежування.

Одночасно з 2015 року в Україні було розпочато формування центрального органу виконавчої влади, предметом регулювання якого є питання тимчасово окупованих територій. Відповідно до Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 376, «Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим і міста Севастополь».

Згідно з Положенням, можна виокремити такі напрями державної політики, за які відповідає профільне міністерство:

- 1) взаємодія з міжнародними гуманітарними організаціями у сприянні надання гуманітарного доступу та проведення гуманітарних операцій;

- 2) розробка, загальне керівництво й контроль за розробленням державних цільових програм з економічного відновлення і відновлення миру;
- 3) проведення **моніторингу та оцінки ефективності заходів із відновлення та розбудови миру на територіях**, які зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту або тимчасової окупації тощо.

У період 2014–2019 років було прийнято низку нормативно-правових актів, які врегульовували значну частину питань соціального, гуманітарного, економічного характеру як складові державної політики в Донецькій і Луганській областях та стосовно переміщених із цих областей осіб. Можемо виокремити такі основні функціональні вектори державної політики:

- 1) регулювання руху людей, товарів, послуг через лінію розмежування;
- 2) постачання гуманітарних вантажів, товарів та послуг, зокрема водо-, газо- і електропостачання на тимчасово окуповані території України;
- 3) облік збитків, підготовка і збір інформації щодо заходів із відновлення об'єктів інфраструктури (транспортної, енергетичної, житлово-комунальної, соціальної тощо), реалізації інвестиційних проєктів на підконтрольних територіях;
- 4) організація роботи із залучення інвестицій, кредитів та грантів, зокрема й коштів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги в Донецькій і Луганській областях;
- 5) облік і реєстрація внутрішньо переміщених осіб;
- 6) забезпечення пенсійних виплат, соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, збір та аналіз інформації про необхідність забезпечення житлом та вирішення інших питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, здійснення їхньої соціальної реабілітації;
- 7) забезпечення реалізації виборчих прав внутрішньо переміщених осіб;
- 8) забезпечення інформаційних завдань державної політики на підконтрольній та окупованій території Донбасу;

- 9) здійснення моніторингу стану дотримання прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях України;
- 10) звернення до міжнародних судових органів стосовно порушення прав людини і громадянина, норм міжнародного права державою-агресором щодо українських територій тощо.

Наприклад, 1 березня 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 99 «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції», яка врегулювала порядок руху товарів між підконтрольною Україні територією та окупованими районами, і стала основною в регулюванні ділової, гуманітарної взаємодії з неконтрольованими (окупованими районами) як складової державної політики.

Зрештою, загальною передумовою реалізації політики безпечної реінтеграції стали дії держави у сфері забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості. Зокрема, запроваджено кроки щодо посилення державного впливу на процеси забезпечення національної єдності та соціальної згуртованості в Україні. Основні нормативні документи в цій сфері: 1) Указ Президента України від 01 грудня 2016 року № 534 «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері», 2) Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.03.2018 № 179-р про План заходів щодо зміцнення національної єдності, консолідації українського суспільства та підтримки ініціатив громадськості у зазначеній сфері; 3) розпорядження голів ОДА щодо розробки обласних Планів дій на період 2018–2021 рр. (на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів) «Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості в цій сфері». Функції моніторингу за виконанням Планів дій, які впливають з відповідного Розпорядження Кабінету Міністрів України, покладено на підрозділи Міністерства культури України.

Зважаючи на існування нових викликів та загроз у сфері підтримання національної єдності та соціальної згуртованості, запропонованих кроків недостатньо, а раніше запроваджені нормативно-правові акти вимагають оновлення та корекції.

IV. БЕЗПЕЧНА РЕІНТЕГРАЦІЯ, ВІДНОВЛЕННЯ ТА РОЗБУДОВА МИРУ У СХІДНИХ ОБЛАСТЯХ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Варто зазначити, що поряд із перерахованими напрямками державної політики щодо Донецької і Луганської областей, уже на ранніх етапах протидії російській агресії приділяють увагу важливому компоненту державної політики, як-от реінтеграції територій Донеччини, Луганщини та Приазов'я, відновленню і розбудові миру в Україні.

Одним із перших документів із реінтеграції територій, які вже перебувають під контролем української влади, став звіт «Оцінка шляхів відновлення та розбудови миру в Україні», підготовлений у 2015 році Урядом України спільно з Європейською Комісією, Організацією Об'єднаних Націй та Групою Світового банку (розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2015 року № 797). Зазначений Документ передбачає такі домінуючі тематичні компоненти: 1) інфраструктура та соціальні послуги; 2) економічне відновлення; 3) соціальна стійкість, розбудова миру та громадська безпека. Документ містить огляд пріоритетів відновлення та розбудови миру в Україні, висновки щодо стратегічних компонентів, описує наскрізні проблеми та пріоритети політики, необхідні інституційні заходи, стратегію та механізми фінансування.

На основі зазначеного документу 31 серпня 2016 року за розпорядженням Кабінету Міністрів України № 892 схвалено **Концепцію Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України**. На основі цієї Концепції затверджено **Державну цільову програму відновлення та розбудови миру в східних регіонах України** (постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 року № 1071), виконання якої передбачено на 2017–2020 роки. Програма містить конкретні завдання соціального, економічного характеру, заходи та індикатори,

а також необхідні обсяги робіт та джерела їхнього фінансування. Пізніше постанова Кабінету Міністрів України від 27 березня 2019 року № 340 внесла зміни до Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України, де більш **деталізовані очікувані результати програми, збільшено фінансування програми, розширено перелік заходів.**

На територіях, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, державну політику реінтеграції значною мірою визначає розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 січня 2017 року № 8-р **«Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження».** Зокрема, один із напрямів цієї політики — це забезпечення прав осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях, на вільний доступ до освіти, створення власного культурного простору тощо.

Ще одним напрямом державної політики стала **інформаційна реінтеграція Донецької та Луганської областей.** Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 липня 2018 року № 539-р було схвалено **Стратегію інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей.** Ця Стратегія стосується громадян як підконтрольних Україні «територій, прилеглих до тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях», так і окупованих територій.

Згідно зі Стратегією, передбачено такі заходи стосовно підконтрольних Україні територій:

- 1) нейтралізація впливу телерадіомовників тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях;
- 2) забезпечення стійкого й повного покриття територій, прилеглих до тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях, сигналом українських телерадіомовників;
- 3) збільшення частки та якості тематичного текстового та аудіо-візуального контенту для громадян України, які проживають на території, прилеглій до тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях.

Стосовно тимчасово окупованих територій, Стратегія передбачає такі напрями державної інформаційної політики: 1) розширення зони наземного ефірного мовлення українських телерадіокомпаній на територіях, прилеглих до тимчасово окупованих

територій у Донецькій та Луганській областях; 2) створення системи виготовлення та поширення спеціалізованого контенту для громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях; 3) забезпечення можливості отримання інформації особам із порушеннями зору та слуху в доступній формі; 4) проведення системної роботи з внутрішньо переміщеними особами як із важливим каналом комунікації з громадянами України, що проживають на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях.

На жаль, попри важливість Стратегії інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей, досі не розроблено плану її реалізації.

Важливим стратегічним «реінтеграційним» документом, спрямованим на розв'язання державою проблеми внутрішнього переміщення громадян України та його наслідків, зокрема територіальних громад, що приймають, створення ефективних інструментів державного управління, задоволення нагальних та постійних потреб внутрішньо переміщених осіб, є **Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року**, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р.

Характерно, що вже у 2016 році сформовано інституційне забезпечення процесу реінтеграції. Необхідним інструментом для міжвідомчої координації та залучення до процесу реінтеграції та відновлення миру всіх зацікавлених сторін покликана стати **Рада з питань відновлення та розбудови миру в Україні**. Вона створена відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 року № 672. Попри те, що Рада не стала дієвим інститутом державної політики, завдання, поставлені перед Радою з питань відновлення та розбудови миру в Україні, є актуальними досі:

- 1) сприяння забезпеченню координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та взаємодії з органами місцевого самоврядування з питань відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту;
- 2) сприяння врахуванню громадської думки під час підготовки актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади з питань відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту;

- 3) сприяння організації вивчення та поширення досвіду іноземних держав у вирішенні питань відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту;
- 4) сприяння залученню до України інвестицій, грантів, кредитів для відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту;
- 5) сприяння підготовці пропозицій щодо **стратегії реалізації державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на територіях**, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту, розвитку та підтримки територіальних громад, що проживають на таких територіях, забезпечення їхньої соціальної єдності, а також стійкості до економічних та інших викликів;
- 6) визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час реалізації державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на територіях, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту тощо.

Склад Ради передбачав залучення до її роботи не тільки представників ключових міністерств (на рівні заступників міністрів), місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й представників міжнародних організацій.

Разом із тим, попри правильну постановку питань, попередній аналіз зазначених вище актів демонструє певну несистемність, фрагментарність, неконсолідованість між собою програмних документів, пов'язаних із визначенням і реалізацією політики реінтеграції та відновлення громадянського миру у східних регіонах України.

Необхідно, щоб **Програма діяльності Кабінету Міністрів України** як головний планувальний документ політики Уряду давала відповідь на ці питання і визначала пріоритети державної політики щодо безпечної реінтеграції та відновлення миру на Сході України.

Але цілі Програми діяльності Кабінету міністрів України, схваленої постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 року № 188-ІХ, закріплені за профільним міністром — міністром у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України — демонструють **концентрацію підходу до політики реінтеграції не на територіях обабіч лінії**

розмежування у Донецькій і Луганській областях, а лише на проблемах ветеранів війни і внутрішньо переміщених осіб: 1) ветерани війни повернулися до повноцінного мирного життя та стали перевагою для суспільства, а не його проблемою (ціль 5.1); 2) ветерани та члени їхніх родин (також родини загиблих) відчують шанобливе ставлення в суспільстві (ціль 5.2); 3) внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим реінтегровані до сучасного українського простору (ціль 5.3).

До того ж кожна з цих цілей, визначена Програмою діяльності КМУ, так чи так стосується політики реінтеграції; критерії і заходи в межах реалізації цілей адекватно відображають реінтеграційний процес. Наприклад, актуальними є заходи в межах Програми діяльності щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб до місцевих громад, їхнє працевлаштування, отримання внутрішньо переміщеними особами компенсацій за житло тощо.

Достатньо добре виписані в цій Програмі заходи стосовно **реінтеграції певних категорій із неконтрольованих територій (студентської, учнівської молоді)**. Так, згідно з одним із критеріїв мети 5.3, передбачено такі завдання:

а) спростити доступ учнівській та студентській молоді з неконтрольованих територій України до освітніх послуг навчальних закладів на контрольованій території України;

б) спростити доступ громадян із неконтрольованих територій до адміністративних послуг.

Також запровадити адміністративну процедуру реєстрації фактів народження/смерті, які відбулися на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим;

в) реалізувати програми студентського обміну з провідними вишами України для дітей із тимчасово окупованих територій.

Незважаючи на те, що Програма діяльності Кабінету Міністрів України фокусує увагу на певних важливих і актуальних питаннях реінтеграції та відновлення миру на Сході України, вона **не окреслює цілком напрями державної політики щодо:**

- відновлення інфраструктури Донецької і Луганської областей;
- здійснення заходів із забезпечення соціальної стійкості та соціальної згуртованості;

- інформаційного впливу;
- розбудови сталого миру тощо.

На нашу думку, нині є потреба оновлення всього масиву програмних документів державної політики, насамперед Програми діяльності Кабінету Міністрів України на базі концепції безпечної реінтеграції окупованих територій.

Потребує коригування і концептуальний підхід до визначення **об'єкту державної політики реінтеграції у Програмі діяльності КМУ та інших програмних документах**, а саме: об'єктом впливу мають бути не лише українські громадяни, які проживають на підконтрольній чи окупованій території Донецької та Луганської областей, чи переміщені звідти особи, але й мешканці інших регіонів.

Безпечна реінтеграція і громадянський мир — це вулиця із двобічним рухом. Треба пам'ятати, що за роки війни і протидії російській агресії на Сході України відбулися значні зміни у громадській думці. Дані Соціологічної групи «Рейтинг» у жовтні 2019 року свідчать, що 34% респондентів виступають за припинення військових дій на Сході України і визнання цих територій тимчасово окупованими, за «замороження» конфлікту. Іншими словами, **третина українських виборців взагалі не бачить потреби в реінтеграції тимчасово окупованих районів** Донецької і Луганської областей. Тому інститути держави мають працювати також і з цим суспільним сегментом, переконуючи і пояснюючи необхідність та переваги реінтеграційного процесу.

На порядок денний вищих органів влади необхідно поставити кореспондування, узгодженість нормативно-правових актів, ухвалених Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України в частині **безпечної реінтеграції східноукраїнських регіонів**. Йдеться про **Послання Президента України про внутрішнє та зовнішнє становище України, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, закони та підзаконні акти**.

Суттєвим недоліком, який негативно вплинув на реалізацію реінтеграційних заходів у минулому, стала недостатність фінансового забезпечення. Закон України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» визначив видатки на Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МінТот) 168,8 млн грн, це загальні видатки на «захист прав інтересів, соціальну реабілітацію» та інші заходи в рамках компетенції МінТот; згадана Державна цільова програ-



ма відновлення та розбудови миру в східних регіонах України має хронічне недофінансування. Більш дієвими є фінансування програм, пов'язаних із підтримкою місцевого самоврядування у Донецькій і Луганській областях. Наприклад, у 2018 році з ДФРР, відповідно до інформації Мінрегіону, кількість проектів у Донецькій області у 2018 році складала 128, обсяг фінансування — 2558,8 млн грн, у Луганській області — 245, обсяг фінансування — 2277,6 млн грн. На 2019 рік заплановано реалізацію у Донецькій області 191 проекту на суму 3668,4 млн грн, у Луганській — також 191 проекту на суму 1516,6 млн грн. Ці проекти опосередковано проводять в руслі реінтеграційного процесу.

Ця проблема посилювалась некоординованістю використання навіть **передбачених коштів у бюджетах різних міністерств та органів влади (Мінрегіон, Мінсоцполітики, МінТОТ, військово-цивільні адміністрації)**. Така ситуація — результат недоліків загальної системи координації питання реінтеграції та відновлення миру на Сході України.

Крім фінансового забезпечення з державного та місцевих бюджетів, мають бути вжиті належні заходи щодо подальшого розвитку ефективних інструментів по роботі з міжнародними донорами та, як наслідок, підвищення ефективності залучення ресурсів міжнародної допомоги, наприклад, **використання механізму Цільового фонду багатьох партнерів**, заснованого для України.

Також робота порталу економічного й соціального відновлення (<https://portal.mtot.gov.ua/ua/home>) перебуває на початковій стадії та потребує подальшої модернізації.

Ці механізми відповідають найкращим міжнародним практикам, а їхнє належне використання дало б можливість залучити додаткові кошти міжнародної технічної допомоги та інвестиційних ресурсів.



V. ІНСТИТУЦІЙНА МОДЕЛЬ КООРДИНАЦІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ПОЛІТИКИ БЕЗПЕЧНОЇ РЕІНТЕГРАЦІЇ

Нині існує потреба якісної перебудови інституційної моделі реалізації політики безпечної реінтеграції з метою підвищення її ефективності.

Зокрема, на рівні вищих інститутів держави на часі є запровадження **постійних комунікативних майданчиків взаємодії Президента України, Верховної Ради України, Уряду** — робочі наради, спільні засідання за участі Президента України, профільних міністрів, керівників парламентських фракцій, членів профільного Комітету ВРУ.

Доцільною також є більша активність РНБО як органу **міжінституційної взаємодії вищих** органів влади з безпекових, інформаційних та інших аспектів реінтеграції. Важливим є налагодження системи **консультації з інститутами громадянського суспільства та міжнародними організаціями**. Відповідні консультації мають відбуватися під час формування та реалізації різних політик у сфері реінтеграції, віднаходити різні формати та коригувати імплементаційні механізми.

На сьогодні функціонально на рівні центральних органів виконавчої влади питання реінтеграції окупованих територій, роботи з внутрішньо переміщеними особами належить до компетенції багатьох органів: Міністерства закордонних справ України, Міністерства культури, молоді та спорту України, Міністерства оборони України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерства розвитку громад та територій України та ін. Як показує досвід, загальною проблемою державної політики щодо підконтрольних та окупованих територій є нескоординованість їхніх дій, дублювання функцій, неохоплення певних функціональних напрямів, брак ефективних складових горизонтальної взаємодії з практичних питань. Запроваджено інститут

міністра у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 року № 12-ІХ) і, як наслідок, створено реорганізований профільний орган — Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. До того ж постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829 передбачає реорганізацію Міністерства з питань тимчасово окупованих територій шляхом його приєднання до новоутвореного Міністерства (перейменованого Міністерства у справах ветеранів). Тобто нове Міністерство утворене на базі Міністерства у справах ветеранів, а не Міністерства з питань тимчасово окупованих територій. Міністерство у справах ветеранів було утворено набагато пізніше, ніж Міністерство з питань тимчасово окупованих територій, і перебувало лише на етапі становлення. Ухвалене політичне рішення можна інтерпретувати і як пріоритетність в роботі міністерства питанням, що стосуються справ ветеранів (до речі, на час підготовки цього документу положення про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України Урядом ухвалено не було).

У будь-якому випадку, у чинній моделі виконавчої влади неможливо створити центральний орган влади, який буде володіти розпорядчими повноваженнями щодо інших однорівневих органів влади. У зв'язку з цим, на нашу думку, **є доцільним запровадження посади профільного віце-прем'єр-міністра з питань реінтеграції-міністра з питань тимчасово окупованих територій**, що володіє повноваженнями координації, спрямування, контролю інших центральних органів виконавчої влади в частині безпечної реінтеграції, а також контролю місцевих державних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій в частині реінтеграції. Відповідна посада функціонально має функції консультування з координації міжнародної допомоги; її мають сприймати різні зацікавлені сторони, та проводити скоординовану політику.

На нашу думку, вертикаль органів, підрозділів органів, посадових осіб, відповідальних за процес реінтеграції (яка, зрештою, становитиме кадровий ресурс профільного віце-прем'єр-міністра), потребує суттєвого вдосконалення. Зокрема, йдеться **про запровадження в окремих центральних органах виконавчої влади уповноваженого з питань реінтеграції, в обласній державній адміністрації — заступників голови ОДА — уповноважених з питань реінтеграції**. Їхнє основне функціональне призначення — перевірка всіх проектів актів, які готують у відповідних органах влади, на предмет відповідності завданням безпечної реінтеграції. **На регіональному рівні є доцільним надання відповідному заступнику голови ОДА з питань реінтеграції**

повноважень з координації діяльності районних державних адміністрацій, територіальних органів ЦОВВ, органів місцевого самоврядування на території області при реалізації заходів із реінтеграції.

Ще один напрям інституційного забезпечення «безпечної реінтеграції» — внесення змін до законодавства про місцеве самоврядування в частині залучення їх до процесів реінтеграції. Нині система місцевого самоврядування запобігає активному впливу органів державної влади на органи місцевого самоврядування. Тому є виправданим включити **права й обов'язки органів місцевого самоврядування в частині реалізації заходів із реінтеграції до переліку делегованих повноважень.**

На місцевому рівні варто запроваджувати профільні періодичні **заходи колегіальної взаємодії місцевих органів державного управління і органів місцевого самоврядування** (засідання колегії ОДА з залученням представників органів місцевого самоврядування, засідання виконкомів рад, сесійні засідання місцевих рад із питань реінтеграції).

Перебудова інституційного (організаційного) забезпечення процесу реінтеграції буде повною лише в тому випадку, коли органи влади сформують належний діалог із громадськістю: громадськими інститутами, громадянами. Оскільки безпечна реінтеграція і громадянський мир неможливі без діалогу влади і громади, важливими є **формати різних консультативно дорадчих, експертних органів стосовно консультацій та взаємодії з вищезазначених питань.**

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває періодичне залучення реінтеграційних заходів до переліку питань консультацій із громадськістю, засідань громадських рад при ЦОВВ, МДА, а також консультативних органів при органах державної влади й місцевого самоврядування, зустрічі з громадянами. Мета цих заходів — постановка питань безпечної реінтеграції на порядок денний діяльності органів влади, контроль за діяльністю органів влади в реалізації завдань з реінтеграції як складової державної політики, **розробка пропозицій до відповідних регіональних програм.**

Велику надію покладають на активну роботу інститутів громадянського суспільства (зокрема й громадських організацій, які об'єднують переселенців із тимчасово окупованих територій) із проведення громадської експертизи актів органів виконавчої влади з питань реінтеграції як дієвої контрольної процедури.

VI. ПОПЕРЕДНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Комплексність та складність процесу реінтеграції актуалізує проблему його інституційного забезпечення, координованості зусиль та ресурсів як на центральному, так і місцевому рівнях, взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства, міжнародних партнерів. **Створення ефективної системи інституційної координації в реалізації концепції безпечної реінтеграції є одним із головних завдань Уряду на цьому етапі.**

Зокрема, ця система має передбачати:

- 1) створення дієвих механізмів політичного лідерства щодо розробки та прийняття Концепції безпечної реінтеграції — **віднесення цього питання** до пріоритетів політичного керівництва країни, запровадження постійних комунікативних майданчиків взаємодії Президента України, Верховної Ради України, Уряду: робочих нарад, спільних засідань за участі Президента України, профільних міністрів, керівників парламентських фракцій, членів профільного Комітету ВРУ;
- 2) актуалізацію теми безпечної реінтеграції, що має стати предметом програмних планувальних документів — Послання Президента України до Верховної Ради України про внутріш-



не та зовнішнє становище України у 2020 році, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, рекомендацій парламентських слухань (є доцільним проведення, як мінімум, раз на рік парламентських слухань із питань реалізації політики соціальної згуртованості та безпечної реінтеграції);

- 3) посилення діяльності РНБО як органу міжінституційної взаємодії вищих органів влади з безпекових, інформаційних, інших аспектів реінтеграції;
- 4) формування постійних профільних інститутів, відповідальних за політику реінтеграції, здатних координувати політику реінтеграції на кожному управлінському рівні — Уповноважений Президента України з питань реінтеграції, **віце-прем'єр-міністр із питань реінтеграції**, запровадження в окремих центральних органах виконавчої влади уповноваженого з питань реінтеграції, заступник голови ОДА — уповноважений із питань реінтеграції;
- 5) на центральному рівні надання віце-прем'єр-міністру України з питань реінтеграції повноважень з координації, спрямування, контролю діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в частині реінтеграції;
- 6) на регіональному рівні надання відповідному заступнику голови ОДА з питань реінтеграції повноважень з координації діяльності районних державних адміністрацій, територіальних органів ЦОВВ, органів місцевого самоврядування на території області;



- 7) залучення до делегованих законом повноважень органів місцевого самоврядування обов'язків у частині реінтеграції;
- 8) запровадження профільних періодичних заходів колегіальної взаємодії місцевих органів державного управління й органів місцевого самоврядування (засідання колегії ОДА з залученням представників органів місцевого самоврядування, засідання виконкомів рад, сесійні засідання місцевих рад із питань реінтеграції);
- 9) періодичне включення питання реінтеграції до переліку питань консультацій із громадськістю, засідань громадських рад при центральних органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, а також консультативних органів при органах державної влади тощо.



