

УДК 341.375
DOI <https://doi.org/10.32782/39221443>

Линник Т. В.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теоретико-правових дисциплін
Державного податкового університету*

ПРАВОВЕ ПРОГРАМУВАННЯ ДЕОКУПАЦІЇ ТА РЕІНТЕГРАЦІЇ КРИМУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

LEGAL PROGRAMMING OF DE-OCCUPATION AND REINTEGRATION OF CRIMEA IN MODERN CONDITIONS

У статті досліджені питання змісту, розвитку оцінки ефективності та прогнозу реалізації нормативних програмних актів, пов'язаних із де-окупацією та реінтеграцією Криму. Визначено специфіку схвалених у 2021 році відповідної Стратегії та плану дій з її реалізації, охарактеризоване перспективи впливу цих актів на управлінські, організаційні та правозастосовні процеси за потреби протидії масштабної агресії проти України, яка триває.

Автор обґрунтовує доволі умовну етапність нової редакції плану від 4 квітня 2023 року, який фактично за хронологією виконання поділяє на три групи заходів:

- строкові заходи, які насамперед, згідно їх змісту, стосуються деокупації Криму, із встановленими термінами виконання до кінця 2024 р.;
- безстрокові заходи розраховані на період окупації, які відповідно стосуються саме деокупації Криму;
- строкові та безстрокові заходи які мають виконуватися у де-окупованому Криму в рамках його реінтеграції.

Здійснений аналіз дозволяє автору прийти до висновку, що Україна вживає активних програмних заходів із деокупації та реінтеграції Криму що зокрема знаходить своє відображення у планах, схвалюваних з 2018 року урядовими розпорядженнями. Зазначені плани передбачають спеціальний адміністративний шлях контролю за виконанням, а їх заходи можна розподілити на де окупаційні та реінтеграційні.

До основних викликів зазначених урядових планів автор відносить потребу їх кореляції із стратегічними безпековими документами та із бюджетним програмуванням. Питання громадського контролю за виконанням планів деокупації та реінтеграції Криму має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

Ключові слова: *російська агресія, план дій, правова програма, програмні акти, стратегія, тимчасово окуповані території.*

The article examines the issues of the content, the development of the evaluation of effectiveness and the forecast of the implementation of normative program acts related to the de-occupation and reintegration of the Crimea. The specifics of the corresponding Strategy approved in 2021 and the Action Plan for its implementation are determined, the prospects of the impact of these acts on governing, organizational and law enforcement processes in the need to counter the ongoing large-scale aggression against Ukraine are characterized.

The author substantiates the rather conditional phasing of the new edition of the Plan from April 4, 2023, which actually divides it into three groups of measures according to the chronology of implementation:

- temporary measures, which primarily, according to their content, relate to the de-occupation of Crimea, with established deadlines for implementation until the end of 2024;
- open-ended measures are designed for the period of occupation, which, accordingly, relate specifically to the de-occupation of Crimea;
- temporary and indefinite measures to be implemented in the de-occupied Crimea as part of its reintegration.

The conducted analysis allows the author to come to the conclusion that Ukraine is taking active programmatic measures for the deoccupation and reintegration of Crimea, which is particularly reflected in the plans approved by government orders since 2018. The specified plans provide for a special administrative way of monitoring the implementation, and their measures can be divided into de-occupation and reintegration measures.

The author attributes the need for their correlation with strategic security documents and budget programming to the main challenges of the mentioned government plans. The issue of public control over the implementation of plans for the deoccupation and reintegration of Crimea should become the basis for new scientific research.

Key words: *action plan, legal program, program acts, russian aggression, strategy, temporarily occupied territories.*

Постановка проблеми. Реалізація Україною, за умов масштабного міждержавного конфлікту, безпрецедентної за рівнем неправомірності та негативних наслідків російської агресії, заходів з деокупації та реінтеграції територій, послідовних кроків з деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі – Крим) є вагомим завданням що потребує на максимально ретельний науковий аналіз.

Дев'ять років окупації Криму призвели до поступового схвалення та накопичення десятків законодавчих та сотень урядових та підзаконних актів. Водночас затвердження комплексної Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території (далі – ТОТ) Криму та Плану з її реалізації у 2021 році зумовило потребу ревізії та переоцінки відповідної нормативної бази, процес чого відбувається вже з-за умов масштабної російської агресії.

Наразі влада України вказує про наступне доопрацювання відповідної Стратегії з урахуванням поточних викликів, але відповідні процеси сьогодні в Україні практично не мають наукового правничого підґрунтя. Водночас відповідна проблематика зумовлює безперечну потребу в доробці відповідної методики наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Початок російської агресії у 2014 року у формі окупації Криму та замаху на його анексію досліджувалися досліджувалися у працях низки вітчизняних та іноземних авторів, але насамперед у вимірі міжнародно-правової оцінки діянь агресора та його окупаційних сил та загального аналізу законодавства України щодо тимчасово окупованих територій. Таким стали праці Б. Бабіна, Є. Борисова, О. Задорожнього, О. Мережка, Е. Плешка, А. Приходько та ін. Питання програмного забезпечення деокупації та реінтеграції Криму вже аналізувалися у вимірі діяльності експертів Асоціації Реінтеграції Криму [10], але їх доробок має хоча й корисний характер, але сконцентрований на міжнародному вимірі відповідних питань.

Невирішені раніше проблеми. Водночас при цьому до аналізу нормотворчої та правозастосовної діяльності України не застосовується

програмний підхід та методи компаративістики й прогнозування. Крім того загальна зміна підходів у деокупації та реінтеграції територій України, зумовлені потребою протидії масштабної російської агресії, ще не отримали відповідного доктринального забезпечення ані в Україні, ані за кордоном.

Також на окреме врахування потребує системна діяльність Кримської платформи, схвалення не тільки резолюцій міжнародних організацій, але й рішень міжнародних судових установ з питань тимчасової окупації Криму та відповідних порушень державою-агресором, російською федерацією (рф) принципів та норм міжнародного права, системна діяльність низки правозахисних об'єднань.

Мета статті. Таким чином у нинішній ситуації актуальною метою статті вбачається аналіз поточного стану програмних юридичних засобів протидії тимчасовій окупації Криму та відповідно забезпечення його деокупації та реінтеграції. Для досягнення поставленої мети вбачається за доцільне охарактеризувати відповідну нормативну програмну базу, із відповідним порівняльним аналізом схвалених актів та їх правозастосування, дослідити відповідну адміністративну та судову практику тощо.

Виклад основного матеріалу. Протягом перших сімох років окупації Криму влада України вживала окремі управлінські програмні заходи щодо півострову, шляхом схвалення низки урядових розпоряджень.

Зокрема це доволі швидко скасований план додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Криму в інші регіони України, затверджений розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) від 1 квітня 2014 р. № 298-р [4], а також план заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території Криму, схвалений розпорядженням КМУ від 28 березня 2018 р. № 218-р та скасований у 2021 р. [5], і чинна Стратегія інформаційної реінтеграції Криму, затверджена розпорядженням КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1100-р [8].

У наступному рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 р. та указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 117/2021 було затверджене

Стратегію деокупації та реінтеграції ТОТ Криму [7] та розпорядженням КМУ від 29 вересня 2021 р. № 1171-р було схвалено план заходів з реалізації цієї Стратегії [5].

Буквально напереддень масштабної російської агресії розпорядженням КМУ від 23 лютого 2022 р. № 224-р було схвалено Стратегію розвитку кримськотатарської мови на 2022-2032 роки [9] та вже після першої річниці протидії масштабній російській агресії розпорядженням КМУ від 4 квітня 2023 р. № 288-р було внесено зміни до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції ТОТ Криму [3], при цьому сама редакція Стратегії у передбачений законом спосіб з 2021 року змінена ще не була.

З наведених програмних документів випливає, що уперше системно питання деокупації Криму уряд намагався впорядкувати у формі плану в 2018 році, при чому очевидно ініціативне, надалі наступний план був схваленим у 2021 році на виконання відповідної стратегії та третій план був затвердженим у 2023 році.

При цьому важливим вбачається аналіз підстав схвалення зазначених документів, який є очевидним для плану 2021 року як допоміжного нормативного документу стосовно відповідної Стратегії, але не впливає із текстів ані плану 2018 р., ані змін 2023 р.

Прикладом у розпорядженні КМУ від 28 березня 2018 р. № 218-р лише вказане, що міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади приписується забезпечити: виконання плану заходів та подання щокварталу до 15 числа наступного місяця Міністерству з питань ТОТ та внутрішньо переміщених осіб інформації про стан виконання плану заходів за формою, встановленою зазначеним міністерством.

Також виконавцям плану урядовим розпорядженням приписувалося вживати недопущення дій, спрямованих на насильницьку зміну державного кордону та порушення суверенітету і територіальної цілісності України, запобігати та не допускати будь-яких дій, спрямованих на легітимізацію незаконних органів (посадових осіб), утворених на ТОТ, що можуть бути розцінені як визнання зміни статусу Криму, самому Міністерству з питань ТОТ та внутрішньо переміщених осіб приписувалося подавати

щороку до 1 квітня КМУ інформацію про стан виконання плану заходів [6].

Щодо підстав схвалення плану було виявлене лише публікацію зазначеного міністерства ще від лютого 2017 р., у якій зазначалося про презентацію проекту вказаного плану «за ініціативою Міністерства в ході круглого столу за участі представників громадських організацій та представників експертної спільноти».

При цьому наводилася лише оголошена під час заходу думка тодішнього першого заступника профільного міністра Юсуфа Куркчі про те, що «метою плану заходів є забезпечення дотримання прав і свобод громадян України – внутрішньо переміщених осіб, забезпечення дотримання прав і свобод громадян України, які проживають на ТОТ та реінтеграція ТОТ та її населення в єдиний конституційний простір України» [2].

Наразі з відкритих джерел важко встановити чи реалізовували у 2018–2021 роках виконавці плану інформування профільного міністерства, та чи здійснювало саме це міністерство, статус та повноваження якого декілька разів змінювалися, щорічне інформування щодо плану КМУ; у будь-якому випадку публічних звітів про це наразі не виявлене.

Втім нова редакція плану 2023 р. [3], як й редакція плану 2021 р. [5] передбачає подібний механізм контролю за його виконанням, а саме припис міністерствам, іншим органам виконавчої влади за участю інших державних органів, установ та організацій, залучених до виконання плану заходів, забезпечити його виконання «за рахунок та в межах видатків, передбачених у державному та місцевих бюджетах, а також за рахунок інших джерел, не заборонених законодавством».

Крім подібного до плану 2018 р. припису виконавцям подавати щороку до 15 лютого Міністерству з питань реінтеграції ТОТ інформації про стан виконання плану заходів та припису цьому міністерству подавати щороку до 1 квітня КМУ інформацію про стан виконання плану заходів, план 2021 року приписував цьому міністерству кожні два роки з дати прийняття відповідного розпорядження, а також після деокупації ТОТ Криму проводити аналіз ефективності виконання плану заходів з метою підготовки в установленому порядку та подання

КМУ пропозицій щодо внесення змін до плану заходів [3; 5].

Щодо підстав схвалення нової редакції плану 2023 р. можна процитувати оприлюднене разом із затвердженням нової редакції плану повідомлення Міністерства з питань реінтеграції ТОТ про те, що «заходи з реалізації Стратегії були оновлені Мінреінтеграції з урахування умов воєнного стану. Зокрема, того факту, що звільнення півострова може відбутися вже найближчим часом» [1].

Також міністерство зазначило що «вдосконалений план з реінтеграції та деокупації півострова стосується таких сфер», згідно його розділів, захисту прав громадян України та юридичних осіб, законні інтереси яких були порушені внаслідок збройної агресії, соціальної та гуманітарної політики, міжнародного співробітництва, економічної політики, оборонної та безпекової складової тощо.

Водночас профільне міністерство акцентувало увагу на тому, що до плану включено нові заходи, серед яких вказувалося чотири напрями: розробка законопроекту «Про правовий режим на деокупованих територіях»; формування резерву працівників для комплектування судових, правоохоронних, державних органів; створення військової адміністрації для діяльності в АР Крим; медична, реабілітаційна, психологічна адаптація ветеранів війни та звільнених з російського полону осіб.

При цьому додавалося, що «план включає 127 актуалізованих заходів» й наводилася цитата віце-прем'єр-міністра Ірини Верещук про те, що «Звільнення Криму – неминуче. Вже зараз держава має підготуватися до повноцінного відновлення української влади в Криму. Передусім – сформуванню надійний кадровий резерв відновлення. Ці громадяни мають забезпечити не тільки відродження державного управління, а й відновлення справедливості. Ми маємо чіткий план дій, за кожним пунктом закріплені відповідальні виконавці» [1].

Водночас зазначена ситуація зумовлює низку питань. У першу чергу слід відзначити що за умов відсутності зміни Стратегії виникає питання релевантності нової, актуалізованої редакції плану та чинної, не оновленої редакції Стратегії. Адже актуалізована редакція плану містить 127 заходів, а попередня значно біль-

шу кількість, а саме 158 та відповідно виникає питання підстав щонайменш припинення їх виконання.

Як вже вказано, експертами Асоціації Реінтеграції Криму було частково проаналізоване нову редакцію плану, та зазначене щодо заходів міжнародного характеру, що Кабінет Міністрів України сконцентрував увагу на заходах, які мають бути реалізовані ще у період тимчасової окупації півострову та при цьому протягом цього періоду мають носити постійний, а не етапний характер [3]. Аналіз нової редакції плану дозволяє свідчити що загалом такий підхід має 69 заходів плану, тобто більше половини передбачених ним кроків.

Конкретний термін виконання, незалежно від ситуації окупації чи деокупації Криму містять 40 заходів плану, з них мають бути реалізовані у II кварталі 2023 р. 2 заходи, у III кварталі 2023 р. ще 8 заходів, до кінця 2023 р. ще 22 заходи та до кінця 2024 р. ще 8 заходів [3]. Аналіз цих заходів свідчить про те що вони розраховані насамперед на ситуацію окупації, а не реінтеграції вже де-окупованого Криму. Прикладом заходи плану, які уряд має виконати до кінця 2024 року носять такий характер:

– розроблення та подання на розгляд КМУ законопроекту, який встановлює порядок визначення статусу осіб, звільнених з місць несвободи на ТОТ і території рф, та підстав їх перебування в місцях несвободи (п. 14);

– правове врегулювання питання імплементації положень міжнародного гуманітарного права у національне кримінальне законодавство в умовах подолання наслідків міжнародного збройного конфлікту, зокрема ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду, запровадження відповідних змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексу України (п. 36);

– нормативно-правове врегулювання питання відбування покарань особами, які були засуджені судами України та фактично відбули покарання в окупаційних «установах відбування покарань» або були засуджені за злочини, вчинені до 20 лютого 2014 р., окупаційними «судами» за законодавством рф вже після початку фактичної тимчасової окупації (п. 37);

– розроблення законопроекту щодо визначення органу, на який буде покладено обов'язки

органів опіки та піклування щодо представлення інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і тих які перебувають у складних життєвих обставинах і залишилися на ТОТ (п. 54);

– дослідження проблемних питань, пов'язаних із встановленням опіки/піклування, усиновленням дітей з ТОТ, та визначення шляхів їх врегулювання (п. 55);

– започаткування програм з підтримки молоді з ТОТ в роботі Українського культурного фонду, Фонду Президента України з підтримки освіти, науки та спорту, Українського молодіжного фонду (п. 61);

– створення національної системи космічного спостереження та забезпечення прийому даних від іноземних космічних систем (п. 75);

– створення систем зворотного зв'язку на офіційних веб-сайтах, веб-порталах органів виконавчої влади, повноваженнями яких є формування та реалізація державної політики щодо деокупації та реінтеграції ТОТ, вироблення та реалізація державної соціальної та гуманітарної політики, державної політики у галузі освіти, охорони здоров'я (п. 92) [3].

Очевидно що заходи вказаних п.п. 14, 36, 37, 54, 55 бажано здійснити до деокупації Криму, а заходи вказаних п.п. 61, 75 та 92 не мають сенсу за умов де окупованого Криму узагалі. При цьому очевидно що щонайменш стосовно 2024 року питання продовження окупації півострову вже не є таким прогнозованим як це було прикладом у 2015 чи у 2018 році на короткострокову перспективу.

Решта заходів плану має бути виконана у певний термін після деокупації Криму, а саме один захід протягом місяця після деокупації ТОТ, п'ять заходів протягом шести місяців після деокупації, ще чотири протягом року після деокупації, ще один протягом двох років після деокупації і ще шість «піс-

ля деокупації ТОТ» без визначення строку виконання узагалі. У цьому вимірі план підходить до деокупації як до певного моменту, від якого прикладом вимірюється місяць, але формат встановлення такого моменту планом та іншими актами не визначене, при тому що деокупація, як би вона не відбувалася, ймовірно носитиме не одномоментний, а розтягнутий у часті на доби, тижні та навіть місяці характер.

Наведене змушує погодитися із зазначеними експертами тезами щодо складності практичного контролю за виконання заходів плану, а також щодо доволі умовної етапності документу [10], який фактично за хронологією виконання слід поділити на три групи заходів:

– строкові заходи, які насамперед, згідно їх змісту, стосуються деокупації Криму, із встановленими термінами виконання до кінця 2024 р.;

– безстрокові заходи розраховані на період окупації, які відповідно стосуються саме деокупації Криму

– строкові та безстрокові заходи які мають виконуватися у де окупованому Криму в рамках його реінтеграції.

Зазначене дозволяє прийти до висновку, що Україна вживає активних програмних заходів із деокупації та реінтеграції Криму що зокрема знаходить своє відображення у планах, схвалюваних з 2018 року урядовими розпорядженнями. Зазначені плани передбачають спеціальний адміністративний шлях контролю за виконанням, а їх заходи можна розподілити на де окупаційні та реінтеграційні.

До основних викликів зазначених урядових планів слід віднести потребу їх кореляції із стратегічними безпековими документами та із бюджетним програмуванням. Питання громадського контролю за виконанням планів деокупації та реінтеграції Криму має стати підґрунтям для нових наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Актуалізовано план заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції АР Крим – рішення Уряду. 4 квітня 2023 р. Мінреінтеграції. URL: <https://minre.gov.ua/2023/04/04/aktualizovano-plan-zahodiv-z-realizacziyi-strategiyi-deokupacziyi-ta-reintegracziyi-ar-krym-rishennya-uryadu/>
2. В Міністерстві презентували План заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. 21 Лютого 2017 р. МінТОТ. URL: <https://old.mtot.gov.ua/v-ministerstvi-prezentuvaly-plan-zahodiv-shhodo-deokupatsiyi-krymu/>

3. Про внесення змін до плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2023 р. № 288-р. *Офіційний вісник України*. 2023. № 39. Ст. 2077.
4. Про затвердження плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з АРК та м. Севастополя в інші регіони України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 298-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 29. Ст. 817.
5. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2021 р. № 1171-р. *Офіційний вісник України*. 2021. № 80. Ст. 5063.
6. Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 218-р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/218-2018-%D1%80#Text>
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»: Указ Президента України від 24 березня 2021 року № 117/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. № 26. Ст. 1255.
8. Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції АРК та м. Севастополя: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1100-р. *Офіційний вісник України*. 2019. № 12. Ст. 424.
9. Про схвалення Стратегії розвитку кримськотатарської мови на 2022-2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 лютого 2022 р. № 224-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 26. Ст. 1443.
10. Урядовий план реінтеграції Криму: міжнародний вимір / Б. Бабін, Е. Плешко, Т. Линник, А. Чвалюк, О. Плотніков, В. Філатов; Асоціація Реінтеграції Криму. URL: https://arcrimea.org/uk/analytics_ua/2023/04/20/uryadovyj-plan-reintegracziyi-krymu-mizhnarodnyj-vymir/