

Інформаційна довідка щодо закордонного досвіду деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій*

***Анотація.** В інформаційній довідці викладено результати аналізу закордонного досвіду деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, наведені приклади законодавчого забезпечення деокупації та реінтеграції в Німеччині, Хорватії, Грузії, Азербайджані та Молдові.*

***Ключові слова:** окупація, анексія, деокупація, реінтеграція, тимчасово окуповані території, правові механізми, механізми об'єднання.*

Вступ. Російська агресія проти України стала серйозним викликом як для України, так і для всього демократичного світу. Реагуючи на анексію Автономної Республіки Крим та Севастополя, окупацію частин Донецької, Луганської областей та інших територій, Верховна Рада України, починаючи з 2014 року, прийняла низку нормативно-правових актів, які стали правовою основою політики України щодо російської агресії.

Проблеми та виклики, пов'язані з агресією РФ, у цілому відображені в національному законодавстві, вжито заходів, зокрема відповідно до міжнародних стандартів¹, щодо захисту інтересів держави, громад, прав та свобод людини в умовах агресії.

Водночас прагнення України до справедливого та сталого миру, підтримка західних союзників є підґрунтям для розробки стратегічних напрямів державної політики щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій, про що зазначають дослідники². Отже, вивчення досвіду таких держав, як: Німеччина, Хорватія, Грузія (щодо Абхазії та Цхінвальського регіону), Азербайджан (щодо територій Нагорного Карабаху та прилеглих районів), Молдова (щодо Придністровського регіону) – є корисним із погляду подальшого визначення пріоритетів державної політики України стосовно деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Основна частина.

Із проблемами реінтеграції окупованих територій стикалася низка держав. На нашу думку, заслуговує на увагу законодавче забезпечення реінтеграції Східної Німеччини (далі – НДР) до складу Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН), відповідний досвід Хорватії, Азербайджану тощо.

¹ Керівні принципи ООН з питань внутрішнього переміщення всередині країни (документ ООН E/CN.4/1998/53/Add/2 F): ратифіковано Україною 17.04.1998. URL: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf>; Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів N 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України № 475/97-ВР від 17.07.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/475/97-%D0%B2%D1%80#Text>; Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни від 12.08.1949. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text; Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам членам щодо внутрішньо переміщених осіб. Ухвалена на 961-му засіданні заступників міністрів 05.04.2006. URL: <https://rm.coe.int/16806b5ab1>; тощо.

² Правові питання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Бюлетень моніторингу законодавства України / Ред. Копиленко О., Інститут законодавства Верховної Ради України. 2020. Вип. 8. 309 с.; Бабін Б. Міжнародно-правові аспекти реінтеграції територій. *Право України*. 2020. № 12. С. 63-73.



Німеччина

У *Німеччині* ще в Конституції 1949 року³ містилися положення, відповідно до яких передбачалася можливість конституційних змін щодо возз'єднання Західної та Східної Німеччини. Про це свідчить, зокрема стаття 23, якою було закріплено застосування на той час Основного Закону в землях Баден, Баварія, Бремен, Великий Берлін, Гамбург, Гессен, Нижня Саксонія, Північний Рейн-Вестфалія, Рейнланд-Пфальц, Шлезвіг-Гольштейн, Вюртемберг-Баден і Вюртемберг-Гогенцоллерн, і визначалося, що в інших частинах Німеччини Основний Закон набуде чинності після приєднання цих земель. Крім того, у статті 146 Конституції 1949 року було зазначено, що акт припинить свою дію в той день, коли вступить в силу Конституція, «схвалена вільним рішенням німецького народу».

У 1972 році ФРН та НДР підписали Договір про основи відносин між Федеративною Республікою Німеччина та Німецькою Демократичною Республікою⁴ із низкою застережень (статті 7, 8), яким взаємно визнали: незалежність та територіальну цілісність, право на самовизначення, збереження прав людини й недискримінацію (стаття 2) тощо.

У листі уряду ФРН, доданого до згаданого Договору, зазначалося, що він «не суперечить політичній меті Федеративної Республіки Німеччина працювати над станом миру в Європі, в якому німецький народ відновить свою єдність у вільному самовизначенні»⁵.

Варто зазначити, що у 1990 році об'єднання Німеччини відбулося саме відповідно до норм статті 23 Конституції 1949 року та Договору між Федеративною Республікою Німеччина та Німецькою Демократичною Республікою про встановлення єдності Німеччини (Договір про об'єднання⁶ від 31 серпня 1990 року (далі – Договір)).

Відповідно до Договору об'єднання НДР та ФРН відбувалося шляхом приєднання у жовтні 1990 року земель Бранденбург, Мекленбург-Передня

³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. URL: <https://www.verfassungen.de/gg49-i.htm>

⁴ Vertrag über die Grundlagen der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik, 21. Dezember 1972. URL: <https://www.chronik-der-mauer.de/material/178847/vertrag-ueber-die-grundlagen-der-beziehungen-zwischen-der-bundesrepublik-deutschland-und-der-deutschen-demokratischen-republik-21-dezember-1972>

⁵ Der Brief zur deutschen Einheit. URL: https://www.politikundunterricht.de/2_03/c7-c10.htm

⁶ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). 31.08.1990. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/BJNR208890990.html>

Померанія, Саксонія, Саксонія-Анхальт та Тюрингія, які стали землями ФРН (частина 1 статті 1 Розділу I). Цьому передувало прийняття НДР Конституційного акта (Ländereinführungsgesetz)⁷ від 22 липня 1990 року про відновлення федеративного устрою. Також відповідно до Договору 23 райони Берліну (НДР) увійшли до складу ФРН, утворивши Великий Берлін (частина 2 статті 1 Розділу I)⁸.

Одночасно передбачалося внесення змін до Конституції ФРН 1949 року щодо перехідного періоду дії законодавства НДР, який тривав до 31 грудня 1992 року (частина 5 статті 4 Розділу II)⁹.

Протягом наступних років у Німеччині було прийнято низку законів соціальної спрямованості: про відшкодування збитків та компенсацій (1994)¹⁰; про поширення пенсійного законодавства на приєднані території (1991)¹¹ тощо, що сприяло вирівнюванню соціальної поляризації суспільства.



Досвід *Хорватії* щодо реінтеграції окупованих територій, яка під час війни за незалежність 1991–1995 років втратила близько 20 % територій, також заслуговує на увагу.

У цьому контексті важливо зупинитися на стислому аналізі положень Закону про території спеціального державного піклування 1996 року¹², який було прийнято для подолання наслідків війни. Законом, зокрема врегульовувалися питання: надання компенсацій громадам та окремим особам; державної підтримки біженців та внутрішньо перемішених осіб, повернення їх на свої території; стимулювання демографічного та економічного розвитку держави, досягнення збалансованого розвитку всіх її територій.

⁷ Verfassungsgesetz zur Bildung von Ländern in der Deutschen Demokratischen Republik (Ländereinführungsgesetz). 22.07.1990. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/leinfgr/DDNR009550990.html>

⁸ Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands (Einigungsvertrag). 31.08.1990. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/einigvtr/BJNR208890990.html>

⁹ Там само.

¹⁰ Gesetz über die Entschädigung nach dem Gesetz zur Regelung offener Vermögensfragen (Entschädigungsgesetz - EntschG). 27.09.1994. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/entschg/BJNR262410994.html>

¹¹ Gesetz zur Herstellung der Rechtseinheit in der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung (Renten-Überleitungsgesetz - RÜG). 25.07.1991. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/r_g/BJNR016069991.html

¹² Zakon o područjima posebne državne skrbi. NN 44/1996 (5.6.1996.). URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/1996_06_44_854.html

До згаданого Закону неодноразово вносилися зміни¹³, удосконалюючи окремі норми, але залишаючи незмінними принципи та основи державної політики. Території спеціального державного піклування відповідно до Закону поділялися на три групи:

– перша включала райони міст і муніципалітетів, окупованих під час війни, які були розташовані безпосередньо біля державного кордону, а центр міста / муніципалітету знаходився на відстані не більше 15 кілометрів від державного кордону і мав не більше 5000 жителів згідно з переписом населення 1991 року (стаття 2);

– друга група включала території муніципалітетів, міст і селищ, які були окуповані до 1995 року і не були визначені в першій групі (стаття 3);

– третя група включала муніципалітети, які були оцінені як депресивні території відповідно до процедури оцінки. Процедура оцінки здійснювалася на основі чотирьох критеріїв розвитку (частина 1 статті 4) (Рис. 1):

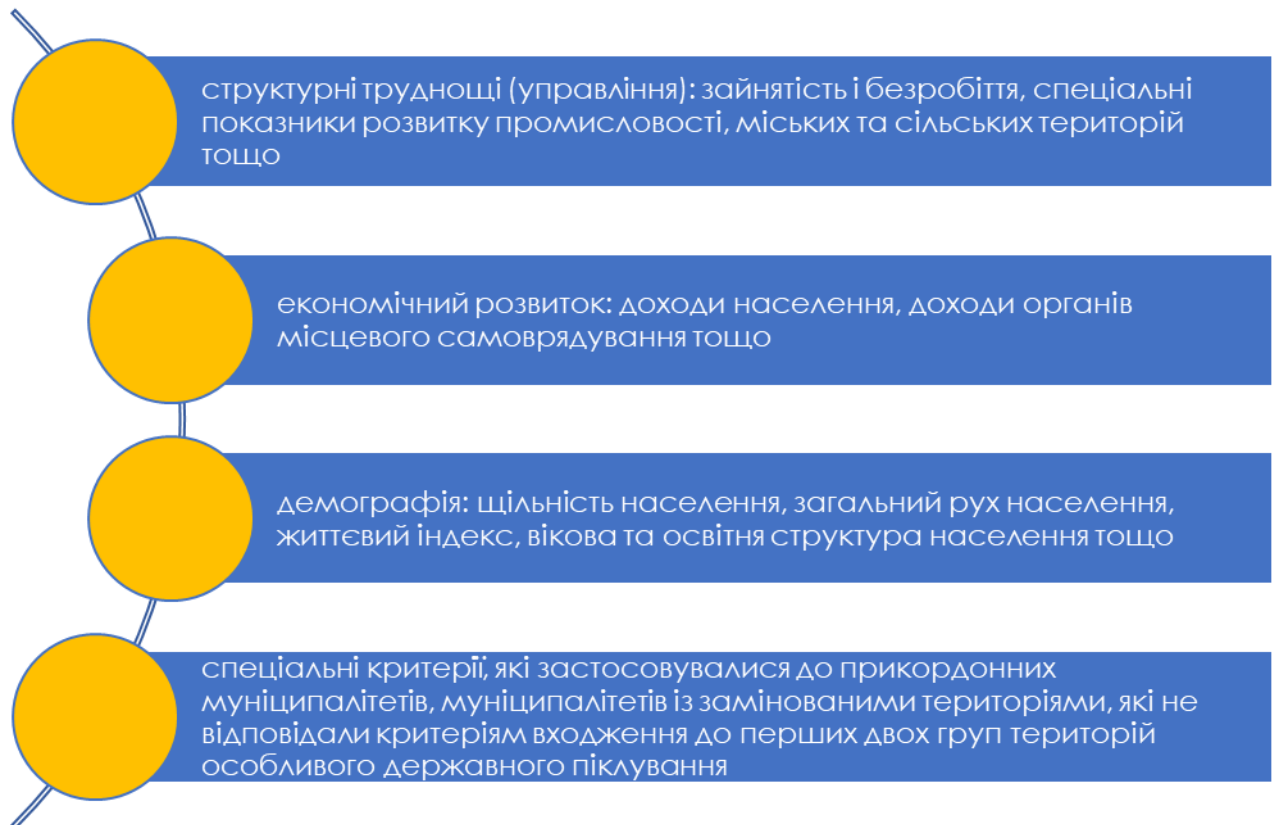


Рис. 1. Критерії розвитку¹⁴.

Внаслідок достатньо успішного відновлення Хорватія змогла виконати вимоги вступу до Європейського Союзу і стати його членом у 2013 році. Напрямами державної політики, які зумовили результативність післявоєнного відновлення, стали:

¹³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o područjima posebne državne skrbi, koji je donio Hrvatski sabor na sjednici 12. srpnja 2002. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2002_07_88_1463.html

¹⁴ Там само.

- спрощення нормативної документації з метою пришвидшення процесу відновлення (переважно вирішення питань відбудови на місцевому рівні для зменшення навантаження на центральні органи влади);
- спрощення процедур (забезпечення підтримки на місцевому рівні громадян та приватних підприємств, які здійснюють відновлення власними коштами, з метою пришвидшення вирішення проблем і зменшення навантаження на державний бюджет);
- економічний розвиток з орієнтацією на експорт (надання пріоритету створенню робочих місць та підтримці попиту; підтримка експортоорієнтованих галузей, особливо на ринки ЄС);
- співпраця з міжнародними організаціями з метою забезпечення розвитку культури участі громад та згуртованості суспільства¹⁵.



У результаті воєнної агресії Російської Федерації **Грузія** зіткнулася з проблемами врегулювання наслідків окупації своїх територій у 2008 році.

Відповідно до Закону про окуповані території від 23 жовтня 2008 року № 431-ІІІ¹⁶ було визначено статус територій, окупованих внаслідок військової агресії РФ (території Абхазької Автономної Республіки, Цхінвальського регіону (території колишньої Південно-Осетинської автономної області), морські зони), та встановлено особливий правовий режим на цих територіях (стаття 1).

На нашу думку, вартою уваги є стаття 6 цього Закону щодо обмеження економічної діяльності на окупованих територіях. Зокрема, закріплено, що на тимчасово окупованих територіях забороняється: будь-яка економічна (підприємницька або непідприємницька) діяльність; ввезення або вивезення військової продукції та продукції подвійного призначення; міжнародне повітряне та морське сполучення, крім випадків, установлених Конвенцією ООН з морського права від 1982 року; залізничне сполучення та міжнародні перевезення дорожніми транспортними засобами; користування державними ресурсами; організація грошових переказів тощо.

Зазначено, що у разі порушення вимог вказаного Закону влада Грузії зобов'язана застосовувати всі механізми, передбачені законодавством Грузії та

¹⁵ ЯК ХОРВАТІЮ ВІДБУДУВАЛИ ПІСЛЯ ВІЙНИ. Вебсайт Антикорупційний штаб. URL: <https://shtab.net/articles/view/yak-xorvatiyu-vidbuduvali-pislya-vijni/>

¹⁶ საქართველოს კანონი ოკუპირებული ტერიტორიების შესახებ. 2008 წლის 23 ოქტომბერი. №431-III. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/19132?publication=10>

міжнародним правом для захисту законних інтересів та безпеки Грузії (частина 1 стаття 9). А правовий режим, передбачений цим Законом, діє до відновлення юрисдикції Грузії на окупованих територіях (частина 3 статті 11).

Законом про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії – ВПО від 6 лютого 2014 року № 1982-ІІІ¹⁷ визначено правові механізми щодо забезпечення захисту прав ВПО у період вимушеного переселення, сприяння інтеграції ВПО у місцях їх реєстрації та вирішення інших проблем таких осіб.

Особливостями Закону є закріплення механізму обліку ВПО за межами території Грузії (стаття 9), а також встановлення механізму захисту власності ВПО на окупованій території (стаття 15).



В *Азербайджані* діє Указ Президента про затвердження Державної програми повернення територій від 16 січня 2022 року № 3587¹⁸.

Загальною метою Програми є ліквідація наслідків конфлікту, відбудова та відновлення звільнених від окупації територій, забезпечення повернення населення в регіон, підвищення рівня добробуту населення, створення сприятливого середовища для досягнення збалансованого та сталого розвитку регіону.

Пріоритетні напрями Програми визначені в пункті 6, зокрема щодо: організації безпечної життєдіяльності та державного управління на звільнених територіях (6.2.1.); відбудови міських, селищних і сільських поселень на звільнених територіях та забезпечення інфраструктурою (6.2.2.); повернення населення та створення громад на звільнених територіях (6.2.3.); будівництва стратегічно важливої комплексної інфраструктури для підтримки розвитку та реінтеграції територій (6.2.4.); інтеграції економіки звільнених територій в економіку держави (6.2.5.); покращення екологічного стану територій та застосування екологічно чистих технологій (6.2.6.).

Виконання заходів планується здійснювати за рахунок: державного бюджету; Державного нафтового фонду; позабюджетних фондів (Фонду

¹⁷ საქართველოს კანონი საქართველოს ოკუპირებული ტერიტორიებიდან იძულებით გადაადგილებულ პირთა – დევნილთა შესახებ. 6 თებერვალი 2014 წ. N1982-III. URL: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/2244506?publication=7>

¹⁸ “Azərbaycan Respublikasının işğaldan azad edilmiş ərazilərinə Böyük Qayıdışa dair I Dövlət Proqramı”nın təsdiq edilməsi haqqında. AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI PREZİDENTİNİN SƏRƏNCAMI. Bakı şəhəri, 16 noyabr 2022-ci il. № 3587. URL: <https://e-qanun.az/framework/52757>

відродження Карабаху тощо); Фонду розвитку бізнесу Азербайджану, Агентства аграрного кредиту та розвитку при Міністерстві сільського господарства; внутрішніх та зовнішніх інвестицій; коштів, отриманих в результаті партнерства державно-приватного сектору; коштів міжнародних організацій, донорів та фондів; інших джерел, не заборонених законодавством. Стимулюватиметься залучення приватних інвестицій до фінансування заходів Програми.

Права та обов'язки ВПО регламентовані Законом про статус біженців та внутрішньо переміщених осіб від 21 травня 1999 року № 668-IQ¹⁹.

Соціальний захист ВПО врегульовано Законом про соціальний захист переселенців та осіб, прирівняних до них, від 21 травня 1999 року № 669-IQ²⁰ та постановами Кабінету Міністрів, зокрема «Про затвердження Положення про виплату щомісячної грошової допомоги на оплату харчування внутрішньо переміщених осіб, а також на оплату комунальних та інших послуг» від 24 січня 2017 року № 11²¹ тощо.



Конфлікт між *Молдовою* та Придністров'ям після втручання РФ триває близько 35 років. Натомість влада Молдови не розривала економічні та соціальні зв'язки з Придністров'ям, обравши перемовини шляхом врегулювання конфлікту.

У Молдові діє Закон про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я) від 22 липня 2005 року № 173-XVI²². Законом, зокрема визначено державну політику щодо реінтеграції Республіки Молдова, яка здійснюється на підставі Постанови

¹⁹ Qaçqınların və məcburi köçkünlərin (ölkə daxilində köçürülmüş şəxslərin) statusu haqqında. Bakı şəhəri, AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ QANUNU. 21 may 1999-cu il. № 668-IQ. URL: <https://e-qanun.az/framework/4757>

²⁰ Məcburi köçkünlərin və onlara bərabər tutulan şəxslərin sosial müdafiəsi haqqında. AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ QANUNU. Bakı şəhəri, 21 may 1999-cu il. № 669-IQ. URL: <https://e-qanun.az/framework/4758>

²¹ “Məcburi köçkünlər və onlara bərabər tutulan şəxslər üçün yemək xərci müavinəti, habelə kommunal və digər xidmətlər üzrə dövlət büdcəsindən ödənişlər əvəzinə vahid aylıq müavinətin ödənilməsi Qaydası”nın təsdiq edilməsi haqqında. AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI NAZİRLƏR KABİNETİNİN QƏRARI. Bakı şəhəri, 24 yanvar 2017-ci il. № 11. URL: <https://e-qanun.az/framework/34675>

²² LEGE Nr. 173 din 22-07-2005. cu privire la prevederile de bază ale statutului juridic special al localităților din stînga Nistrului (Transnistria). URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16014&lang=ro

Парламенту Республіки Молдова № 117-XVI від 10 червня 2005 року²³, переговорний процес із Придністров'ям проводиться для досягнення цілей демократизації та демілітаризації Придністров'я (частина 1 статті 1).

Постановою Парламенту Республіки Молдова № 117-XVI визначені критерії демократизації придністровського регіону (Додаток 2), принципи та умови демілітаризації придністровського регіону (Додаток 3)²⁴, однак суттєво на вирішення конфлікту це не вплинуло.

Прийнято низку нормативно-правових актів у контексті придністровської проблеми щодо надання соціальної підтримки мешканцям населених пунктів²⁵, наприклад: Закон про встановлення додаткових заходів підтримки підприємницької діяльності, що здійснюється у населених пунктах району Дубесар, розташованих на лівому березі Дністра № 39 від 02-03-2006²⁶; Закон про реєстрацію деяких транспортних засобів та внесення змін до деяких законодавчих актів від 26-07-2018 № 170²⁷; постанову Уряду щодо реалізації ініціатив Президента Республіки Молдова щодо зміцнення довіри та безпеки у контексті вирішення придністровської проблеми від 31-10-2007 № 1178²⁸ тощо.

Висновки. Враховуючи прагнення України до справедливого та сталого миру, досвід держав щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій є корисним для подальшої розробки стратегічних напрямів державної політики.

Законодавче забезпечення реінтеграції територій у Німеччині є прикладом багаторічної (з 1949 по 1990 роки) сталої та послідовної політики, спрямованої на возз'єднання всіх земель держави.

Досить швидка реінтеграція окупованих територій у Хорватії після війни (1991–1995 років) була зумовлена ефективністю законодавства, чіткими управлінськими рішеннями та міжнародною допомогою, що сприяло набуттю членства в ЄС вже у 2013 році.

У Грузії, Азербайджані, Молдові вирішення конфліктів має затяжний характер і вимагає постійного контролю ситуації та розв'язання питань, які його спричинили. Водночас у державах ухвалюються нормативно-правові акти, спрямовані на підтримку своїх внутрішньо переміщених громадян, зокрема

²³ HOTĂRÂRE Nr. 117. din 10-06-2005. cu privire la inițiativa Ucrainei în problema reglementării conflictului transnistrean și la măsurile pentru democratizarea și demilitarizarea zonei transnistrene. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20868&lang=ro

²⁴ HOTĂRÂRE Nr. 117. din 10-06-2005. cu privire la inițiativa Ucrainei în problema reglementării conflictului transnistrean și la măsurile pentru democratizarea și demilitarizarea zonei transnistrene. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20868&lang=ro

²⁵ LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA. URL: <https://gov.md/ro/content/legislatia-republicii-moldova-0>

²⁶ LEGE Nr. 39 din 02-03-2006. privind instituirea unor măsuri suplimentare de susținere a activității de întreprinzător desfășurate în localitățile din stînga Nistrului ale raionului Dubăsari. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=27408&lang=ro

²⁷ LEGE Nr. 170 din 26-07-2018. cu privire la înmatricularea unor mijloace de transport și modificarea unor acte legislative. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105526&lang=ro

²⁸ GUVERNUL HOTĂRÂRE Nr. 1178 din 31-10-2007. pentru realizarea inițiativelor Președintelui Republicii Moldova privind întărirea încrederii și securității în contextul procesului soluționării problemei transnistrene. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=12746&lang=ro

щодо надання певних компенсацій, розробки заходів деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій тощо.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*