



PEACE NEGOTIATIONS
POST-CONFLICT CONSTITUTIONS
WAR CRIMES PROSECUTION

УКРАЇНА: ПОСТКОНФЛІКТНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА ПЕРЕХІД ВІД ВОЄННОГО ДО ЦИВІЛЬНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Планувальний документ

Підготовлений

**Юридичною фірмою
«Public International Law & Policy Group»**

Червень 2024 р.

Обґрунтування мети

Мета цього Планувального документа — окреслити послідовність політичних заходів та ініціатив, які необхідно буде здійснити українському керівництву для успішного переходу від стану війни до стану миру. Цей Планувальний документ ґрунтується на порівняльному аналізі світових практик держав постконфліктних переходів («Порівняльна довідка державних практик PILPG: перехід від воєнного до цивільного публічного управління») та огляді політичних рекомендацій щодо забезпечення успішного переходу від конфлікту до миру (Політичні рекомендації PILPG «Україна: Постконфліктне врядування та перехід від воєнного до цивільного публічного управління»). Планувальний документ головну увагу приділяє переходу від воєнного до цивільного публічного управління на нещодавно звільнених територіях.

Пропонована послідовність постконфліктних заходів

Протягом постконфліктного періоду та підготовки до завершення війни керівництво України має вжити заходів, спрямованих на відновлення демократії та повернення контролю цивільних адміністрацій. З одного боку, розробляти й імплементувати певні політики українська влада може навіть під час активних бойових дій, щоб зменшити руйнівні наслідки війни. Наприклад, уже почали працювати різні ініціативи щодо пошуку депортованих дітей і переговорів з метою їх повернення. Уряд України може продовжувати підтримку подібних проєктів шляхом координації системи пошуку, переговорів та репатріації дітей. З іншого боку, деякі заходи вимагають власне доступу до окупованих територій, отже вони будуть здійснюватися вже після завершення війни. До них відносяться питання визнання документів, наприклад, перевірки виданих окупаційною владою документів для оцінки їхнього юридичного статусу. Сьогодні, в умовах обмеженого доступу до окупованих територій, такий перегляд документації, зібраної окупаційною адміністрацією, є неможливим.

Щоб організувати втілення заходів постконфліктного відновлення, керівництву України може бути доцільним розбити їх на три етапи, з огляду їх імплементатії: (1) заходи, які потребують негайного впровадження, тобто уже під час активних бойових дій; (2) заходи, які необхідно впровадити після деокупації територій; і (3) заходи, які необхідно впроваджувати після війни (які також можуть перетинатися з заходами, які необхідно впроваджувати

після деокупації територій — залежно від того, чи співпадуть ці події). Третя категорія заходів має характерну відмінність: вони стосуються не тільки окупованих територій, але також територій, підконтрольних Україні. Таким чином, вони мають більш широке застосування.

Крім того, деякі кроки кожного з етапів є більш загальними і тому мають відбуватися одночасно. Наприклад, для посилення правової і політичної визначеності та укріплення демократії Україні доведеться вирішувати питання виборів, верховенства права, повернення дітей та роззброєння. Це постконфліктні питання загальнонаціонального характеру, вони не прив'язані до конкретної географічної території або постконфліктного періоду. Це ключові питання, які повинні обговорюватися і вирішуватися на всіх етапах і по всій країні, однак коли саме можна буде впроваджувати відповідні заходи — визначатиме безпекова ситуація в країні.

Заходи для негайного впровадження

Що стосується державних втручань, які слід здійснювати вже під час війни: керівництво України може почати формувати політику щодо виборів, верховенства права, повернення дітей та роззброєння.

Українському уряду варто розробити об'єктивні стандарти для оцінки належного часу для проведення виборів, виходячи з умов безпеки в країні та наявності необхідної інфраструктури. Розробка такої політики підвищує прозорість і зміцнює демократичну легітимність, оскільки гарантує, що спосіб і час проведення виборів залежать від об'єктивних умов безпеки, а не від політичної волі. Що стосується виборів, тут також рекомендується розглянути можливість проведення реформ з метою забезпечення інклюзивності. Як зазначено в Політичних рекомендаціях PILPG, потенційна реформа виборів може передбачати створення систем голосування поштою та заочного голосування, посилення інклюзивності політичних процесів, а також посилення кібербезпеки виборчих процесів.

Разом з виборчою реформою рекомендується провести цілісний перегляд чинного законодавства, що впливає на права людини, зокрема на свободу вираження поглядів, об'єднань і зібрань, релігії та принцип недискримінації. Переоцінка правової бази України в світлі міжнародних стандартів прав людини посилить захист прав людини та демократію, а також запобігатиме потенційним порушенням прав людини під час перехідного періоду. Як зазначено в Політичних рекомендаціях PILPG, доцільно також

звернути увагу на законодавчі питання, які можуть стати на заваді постконфліктним заходам; наприклад, внесення змін до статті 111.1 Кримінального кодексу України та подальше уточнення щодо застосування статті 436-2. Ці заходи можуть бути вжиті навіть на стадії конфлікту, щоб забезпечити законодавчу ясність і запобігти зловживанню цими статтями всупереч нормам у сфері прав людини. Це особливо актуально, оскільки за цими статтями вже мали місце провадження, що викликали певну критику.

Окрім питань щодо виборів і верховенства права, керівництво України, можливо, захоче розпочати створення національного механізму координації репатріації дітей. Наразі ця робота майже не скоординована і страждає від дублювання зусиль. Своєчасне втручання в цю сферу підвищило б ефективність пошуку, переговорів і репатріації депортованих дітей. Це також забезпечить вирішення цього питання в рамках масштабних зусиль, спрямованих на зміцнення української національної єдності та сприяння поверненню українців додому.

Більше того, хоча під час активних бойових дій роззброєння неможливе, керівництво України, можливо, захоче почати формувати політику управління зброєю і роззброєнням, для впровадження після війни. Це сприятиме зміцненню довіри міжнародних донорів та громадянського суспільства до здатності України прозоро управляти військовою допомогою та скорочувати незаконний обіг зброї. Ініціювання дискусій на цю тему серед політиків і прийняття політики роззброєння також закладе основу для мирного переходу. Україна отримає велику користь від підтримки міжнародної спільноти, яка може відіграти важливу роль у цьому процесі.

Нарешті, в якості негайної інтервенції важливо розробити структуровані програми реабілітації та реінтеграції депортованих цивільних осіб і біженців, в яких основну увагу треба приділити їхньому здоров'ю та фізичним потребам.

Заходи, які слід здійснювати після деокупації територій

Після деокупації українських територій необхідно буде провести комплексний перегляд законодавства та офіційних документів, виданих окупаційною владою, з метою уніфікації української правової системи.

Що стосується адміністративного аспекту, то Україні потрібно буде в першу чергу розробити політику визнання, анулювання або заміни свідоцтв

про народження, шлюб і подібних документів, виданих окупаційною владою. По-перше, необхідно розробити належний процес аналізу документації. Після цього необхідно буде створити бюро для аналізу виданих окупаційною владою навчальних дипломів і професійних ліцензій та створити перехідний період для цього процесу. По-третє, Україні, ймовірно, доведеться запровадити на деокупованих територіях спеціалізовані програми навчання та підготовки за певними професіями, щоб ті, хто отримав освіту в російській системі освіти, могли відповідати українським стандартам. Подібне навчання може бути необхідним, наприклад, для вчителів та юристів.

На деокупованих територіях, окрім загальних заходів, типових для постконфліктного періоду, українській владі необхідно буде вжити ще й певні специфічні заходи. Подібні заходи можуть здійснюватися паралельно або послідовно, в залежності від того, як закінчиться війна, і які пріоритети матиме Україна. Послідовність може також відрізнятись в залежності від швидкості відновлення контролю над територіями — десь це відбувається довше, тоді як інші території звільняють швидше. В будь-якому випадку, працюючи над задоволенням певних постконфліктних суспільних потреб, важливо переконатися у системності державних втручань на всіх територіях.

Заходи, які слід здійснювати після війни

Після закінчення війни буде вкрай важливо прийняти стратегії роззброєння, реформування сектору безпеки, люстрації, боротьби з корупцією та розвитку економіки, оскільки під час активного конфлікту ці питання не можуть бути повністю вирішені. Через взаємозв'язок цих сфер більшість заходів доведеться, ймовірно, проводити одночасно. Наприклад, боротьба з корупцією впливає на успіх економічних реформ та відновлення. Роззброєння, у свою чергу, впливає на успіх реформ безпекового сектору.

Одразу після війни буде необхідно запустити масштабний процес роззброєння, що починається із розробки чіткого уявлення про всіх наявних озброєних акторів. На основі цього розроблятиметься політика ефективного роззброєння та реінтеграції комбатантів у цивільне життя. На другому етапі роззброєння українському уряду потрібно буде створити програми реінтеграції та реабілітації колишніх комбатантів та військовополонених, які б комплексно задовольняли психологічні та економічні потреби цих комбатантів.

Що стосується політики люстрації, тут рекомендується змінити

поточний Закон України «Про очищення влади», оприлюднений після початку конфлікту у 2014 року, або створити нове люстраційне законодавство з урахуванням нинішніх обставин. Після цього керівництво України зможе почати перевірку публічного сектору для відсторонення осіб, котрі підтримували владу Росії, співпрацювали з нею і вчиняли злочини у сфері прав людини.

Як згадувалося вище, одне із найважливіших завдань керівництва України — подолання корупції для забезпечення стабільної демократії та розвитку. У цьому відношенні навчання державних посадовців антикорупційних практик та вживання ретельно продуманих заходів проти тих, хто фігурував у корупційних справах високого рівня, в тому числі через судове переслідування, допомагає подолати корупційні практики.

Що стосується економіки, окрім відбудови інфраструктури та залучення інвестицій, керівництво України повинне буде розробити соціальні програми підтримки постраждалих від війни, в тому числі біженців та колишніх комбатантів.

Реформа сектору безпеки триває в Україні вже не перший рік і буде також вимагати відповідних втручань після війни. Окрім реформ, запущених до війни, необхідно буде посилювати цивільний нагляд за військовими структурами для підвищення прозорості та цивільного контролю.

Візуалізація послідовності заходів

Заходи для негайного впровадження				
Крок	Вибори	Верховенство права	Повернення дітей	Роззброєння
1.	Розробка об'єктивних стандартів для безпечних та прозорих виборів згідно з високими стандартами демократії	Внесення змін до Статті 111.1 Кримінального кодексу України щодо колаборантів, щоб вона відповідала нормам у сфері прав людини та гуманітарного права;	Створення державної установи для координації процесу репатріації дітей та сприяння їхньої реінтеграції до	Розробка системи управління зброєю та роззброєнням після війни

		та Уточнення застосування Статті 436-2 Кримінального кодексу України	українського суспільства	
2.	Реформування виборчої системи з урахуванням актуальних викликів	Аналіз наявного законодавства і законодавчих пропозицій для забезпечення їх відповідності нормам прав людини та актуальним викликам	Забезпечення безпеки, прав та базових фізичних і ментальних потреб дітей та інших цивільних осіб	Робота із міжнародною спільнотою для розробки стратегічного плану впровадження заходів з метою роззброєння

Заходи, які слід здійснювати після деокупації територій		
Крок	Верховенство права	Управління
1.	Системний перегляд виданого окупаційною владою законодавства	Розробка системи визнання або анулювання документів, виданих окупаційною владою
2.	Забезпечення одноманітності правової системи України	Створення бюро перевірки дипломів та ліцензій і створення перехідного періоду для здійснення аналізу
3.	Враховання викликів, характерних для деокупованих територій, в процесі створення нового законодавства	Розробка програми для впровадження спеціалізації з фокусом на українському контексті для тих, у кого освіта та дипломи не відповідають українським стандартам

**Заходи, які слід здійснювати після війни
(можуть співпадати із заходами, які слід здійснювати після деокупації)**

<i>Крок</i>	<i>Розбросня</i>	<i>Реформа сектору безпеки</i>	<i>Люстрація</i>	<i>Корупція</i>	<i>Економіка</i>
1.	Збір та систематизація інформації про всіх наявних озброєних акторів	Впровадження структурованого плану системного подолання безпекових викликів у постконфліктний період та проблем, з яких вони витікають	Внесення змін або відміна закону про люстрацію з огляду на виклики, характерні для деокупованих територій	Проведення навчання щодо антикорупційних практик для представників влади; та Вживання заходів для подолання корупції високого рівня, в тому числі через судове переслідування та ефективні заходи	Реформи та розробка соціальних програм
2	Створення програм реінтеграції та реабілітації військовослужбовців та військовополонених	Створення цивільних структур для нагляду за військовим сектором з метою посилення цивільного контролю	Перевірка нових посадовців та осіб, задіяних у процесах перехідного правосуддя	Впровадження заходів для профілактики корупційних практик, що виникають у постконфліктний період, особливо за умов нових потоків міжнародного фінансування	Розробка стратегій залучення інвестицій