



PEACE NEGOTIATIONS
POST-CONFLICT CONSTITUTIONS
WAR CRIMES PROSECUTION

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

Політичні рекомендації

Підготовлено

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

травень 2024 року

Зміст

Обґрунтування мети	1
Вступ	1
Загальні рекомендації щодо переходу від воєнного до цивільного публічного управління	1
Рекомендації	2
Політична інфраструктура	6
<i>Вибори</i>	6
Виклики	6
Рекомендації	7
Безпекова інфраструктура	16
<i>Реформування сектору безпеки</i>	17
Виклики	17
<i>Роззброєння, демобілізація та реінтеграція (РДР) і повернення військовослужбовців до цивільного життя</i>	22
Виклики	22
Соціальна інфраструктура	26
<i>Повернення біженців</i>	27
Виклики	27
Рекомендації	27
<i>Процес повернення нелегально депортованих дітей та інших цивільних осіб</i>	29
Виклики	29
Рекомендації	29
<i>Реінтеграція у системи зайнятості та освіти</i>	32
Виклики	32
Рекомендації	33
Верховенство права	36

<i>Права людини: Захист національних меншин</i>	36
Виклики	36
Рекомендації	37
<i>Майнові питання</i>	40
Виклики	40
Рекомендації	41
<i>Корупція</i>	41
Виклики	41
Рекомендації	42
Перехідне правосуддя	46
<i>Колаборанти</i>	46
Виклики	46
Рекомендації	47
<i>Люстрація</i>	51
Виклики	51
Рекомендації	51
Розвиток	53
<i>Відновлення та реформування економіки</i>	53
Виклики	53
Рекомендації	53

Обґрунтування мети

Мета цієї аналітичної довідки - розглянути виклики, пов'язані з постконфліктним врядуванням та переходом від воєнного до цивільного публічного управління на нещодавно деокупованих територіях України.

Вступ

Після початку російської агресії в Україні у 2014 році Україна прийняла законодавство про військові та військово-цивільні адміністрації. Тоді ж було утворено військово-цивільні адміністрації в окремих областях. Натомість у 2022 році у кожній з 25 областей України було утворено військові адміністрації. Обласні та районні військові адміністрації перейняли повноваження обласних та/або районних рад, є уповноваженими керувати виконавчими апаратами та комунальними підприємствами, а також здійснювати призначення осіб на посади та звільняти з посад. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» регламентує діяльність військових адміністрацій.

Після остаточного завершення війни Україні потрібно буде впровадити всебічну політику, спрямовану на відновлення миру та стабільності в державі, а також повну реінтеграцію територій, що були окуповані Росією. Таке рішення вимагатиме охоплення різних секторів публічного управління, а саме: політичного, безпекового, соціального та економічного. Ця аналітична доповідь надає рекомендації щодо всебічного врахування зазначених питань. У доповіді також наведено загальні рекомендації щодо переходу від військових до цивільних адміністрацій та рекомендації щодо політичної, безпекової і соціальної інфраструктури, верховенства права, перехідного правосуддя та розвитку.

Загальні рекомендації щодо переходу від воєнного до цивільного публічного управління

Під час постконфліктного перехідного періоду колишні воюючі сторони стикаються з рядом викликів, подолання яких вимагає впровадження цільової політики, спрямованої на зміцнення демократичного устрою держави та повернення до неухильного дотримання принципів верховенства права та прав людини. Необхідні заходи можна розглядати як політичні кроки, орієнтовані на врегулювання політичних, безпекових, соціальних та економічних питань. Згадані питання викладені більш детально в наступних розділах, натомість в цьому розділі наведені загальні рекомендації щодо

найактуальніших питань, які Україні доведеться вирішити. Зокрема, йдеться про забезпечення тимчасовості функціонування військових адміністрацій, сприяння цивільному нагляду, напрацювання планів реформ та скасування змін, впроваджених окупаційною владою. Про це детальніше йтиметься далі.

Рекомендації

А. Закріпити перехідний та тимчасовий формат функціонування усіх військових (військово-цивільних) адміністрацій

Конфліктні та постконфліктні регіони часто стикаються з ситуаціями, коли здійснення основних функцій врядування (як-от безпека, інфраструктура та правосуддя) зусиллями цивільного сектору без втручання державних інституцій є неможливим, адже є ризик виникнення прогалини в навичках у період особливо високого попиту на людський капітал. Доки стабільна робота адміністративних інституцій відновлюється шляхом впровадження програм розвитку спроможностей, цю прогалину дозволяють заповнити саме військово-цивільні адміністрації.¹ Наразі в Україні настав саме такий період, коли військово-цивільні адміністрації виконують функції врядування в багатьох регіонах держави. Незважаючи на існування обставин, що зумовлюють необхідність прийняття подібних рішень, вкрай важливо гарантувати, що вони не стануть постійними, а збережуть свій перехідний характер. За можливості, рекомендовано чітко окреслити часові рамки існування військово-цивільних адміністрацій. Загалом не бажано відтерміновувати або забороняти проведення місцевих виборів. Натомість варто залучити додаткові зусилля та ресурси до забезпечення безпеки та протидії корупції на виборах. Варто врахувати, що після скасування правового режиму воєнного стану в Україні може виникнути потреба у короткій відстрочці чергових виборів для забезпечення належної правової та практичної підготовки, зокрема створення можливості для повернення біженців.²

Попри те, що тривалість періоду відстрочки повністю залежатиме від вимог повоєнного часу, затяжна відстрочка може поставити під сумнів

¹ Інститут державної ефективності, *Відновлення постконфліктних суспільств: Висновки з десяти років світового досвіду* (Institute for State Effectiveness, *Rebuilding Post-Conflict Societies: Lessons Learned from a Decade of Global Experience*), 2005.

² Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

легітимність повоєнного уряду. Наприклад, у Південній Африці тривалий перехідний період породив недовіру до перехідного уряду.³

В. Зберегти пріоритетність цивільної складової військової (військово-цивільної) адміністрації

Як показує практика, оптимальним є підхід за якого «цивільні органи влади мають пріоритетність» у роботі адміністрації в той час, як збройні сили відіграють «підтримуючу роль». Зусилля, що ґрунтуються лише на військовій складовій, як правило, зазнають невдачі, оскільки збройні сили можуть бути «інструментом грубої сили... якого недостатньо для створення ключових елементів функціональної демократії».⁴

Крім того, військово-цивільні адміністрації можуть допомогти встановити зв'язок між регіональними та загальнонаціональними цілями розвитку, який є ключем до перетворення короткострокового успіху на регіональному рівні у довгострокову та більш масштабну реконструкцію.⁵ Як свідчить досвід Косово, лакмусом усіх зусиль з реконструкції має стати «наявність цивільного лідерства, підтримки збройних сил та націленості на стійку діяльність».⁶ З огляду на те, що світова спільнота вже стикалась з ситуаціями, які потребували створення перехідних адміністрацій, а також те, що повоєнна відбудова держави, імовірно, відбуватиметься за рахунок міжнародної допомоги, можна припустити, що Україна, вирішить звернутись до міжнародної спільноти для обміну отриманим досвідом та, за потреби, погодиться на зовнішній моніторинг задля успішного впровадження цього досвіду.

³ Хо Вон Чан, *Розбудова миру в постконфліктних суспільствах: Стратегія і процес* (Ho-Won Jeong, *Peacebuilding In Postconflict Societies: Strategy And Process*), 2005.

⁴ Лінвуд Хем, *Дієвий повоєнний перехід: Висновки для Афганістану... з Косово*, Інститут миру США (Linwood Ham, *A Post-War Transition That Works: A Lesson for Afghanistan... from Kosovo*, United States Institute of Peace), 21 жовтня 2014 року, *доступ за посиланням*:
<https://www.usip.org/blog/2014/10/post-war-transition-works-lesson-afghanistan-kosovo>

⁵ Лінвуд Хем, *Дієвий повоєнний перехід: Висновки для Афганістану... з Косово*, Інститут миру США (Linwood Ham, *A Post-War Transition That Works: A Lesson for Afghanistan... from Kosovo*, United States Institute of Peace), 21 жовтня 2014 року, *доступ за посиланням*:
<https://www.usip.org/blog/2014/10/post-war-transition-works-lesson-afghanistan-kosovo>

⁶ Лінвуд Хем, *Дієвий повоєнний перехід: Висновки для Афганістану... з Косово*, Інститут миру США (Linwood Ham, *A Post-War Transition That Works: A Lesson for Afghanistan... from Kosovo*, United States Institute of Peace), 21 жовтня 2014 року, *доступ за посиланням*:
<https://www.usip.org/blog/2014/10/post-war-transition-works-lesson-afghanistan-kosovo>

С. Створити або сприяти створенню наглядових організацій для забезпечення адміністративної підзвітності

Забезпечення підзвітності урядових інституцій навіть під час конфлікту або перехідного періоду є запорукою дотримання принципів демократії та збереження довіри. Урядові та неурядові наглядові організації часто стають вкрай важливими інструментами для досягнення цієї мети.

Так, у різних ситуаціях створювались «наглядові організації сектору реформ» для контролю за впровадженням реформ, передбачених мирними угодами, що, серед іншого, стосувались і виборчого процесу.⁷ Натомість, в інших ситуаціях було прийнято рішення про створення «аудиторських наглядових організацій» для забезпечення підзвітності в управлінні державними ресурсами та підтримки сталого економічного розвитку і сприятливого інвестиційного клімату.⁸

Задля збереження довіри місцевої громади та міжнародних донорів/партнерів необхідно створити прозору та дієву систему підзвітності та оцінювання діяльності військових та військово-цивільних інституцій, незалежно від їх формату.

Д. Реалізувати комплексні реформи в усіх секторах врядування під час перехідного періоду

Після завершення конфлікту Україні доведеться впроваджувати комплексні реформи в усіх секторах врядування, особливо в питаннях, що стосуються деокупованих територій. Конкретні напрямки реалізації реформ більш детально розкриваються у наступних розділах, натомість у контексті цього розділу варто наголосити на тому, що такі реформи вочевидь будуть необхідними.

Процес реформування матиме вирішальне значення для нині окупованих територій, оскільки окупаційна влада суттєво вплинула на стан

⁷ Вібеке Ванг, Астрі Сурке та Еллінг Н. Тйоннеланд, *Втручання у процеси повоєнного врядування: Отриманий досвід*, Додаток I (Vibeke Wang, Astri Suhrke, and Elling N. Tjønneland, *Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned*, Annex I), 2005, *доступ за посиланням*:

<https://www.cmi.no/publications/file/1955-governance-interventions-in-post-war-situations.pdf>

⁸ Вібеке Ванг, Астрі Сурке та Еллінг Н. Тйоннеланд, *Втручання у процеси повоєнного врядування: Отриманий досвід*, Додаток I (Vibeke Wang, Astri Suhrke, and Elling N. Tjønneland, *Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned*, Annex I), 2005, *доступ за посиланням*:

<https://www.cmi.no/publications/file/1955-governance-interventions-in-post-war-situations.pdf>

справ на місцях. Серед іншого, Україні необхідно буде реформувати адміністративну, судову та освітню системи.

Вірогідно, що на етапі деокупації продовжуватимуть діяти певні обмеження, що поширюватимуться лише на окремі регіони України. Тому, аби попередити непорозуміння та подальші конфлікти, українській владі доведеться надати громадянам чітке роз'яснення щодо цих обмежень та їх мети. Водночас, для дотримання взятих на себе міжнародних правових зобов'язань, Україні доведеться регулярно переглядати будь-які впроваджені обмеження чи випадки дерогації у питаннях захисту прав людини.⁹

Е. Переглянути нормативно-правові акти, ухвалені окупаційною владою та військовими адміністраціями

Протягом перехідного періоду Україна буде вимушена ретельно переглянути усі нормативно-правові акти, ухвалені у воєнний час. Йдеться як про перегляд нормативно-правових актів, ухвалених окупаційною владою, з метою їх скасування або внесення поправок до них задля повного відновлення дії українського законодавства на цих територіях, так і про перегляд нормативно-правових актів, ухвалених військовими адміністраціями, для забезпечення відповідності нормативно-правової бази вимогам мирного часу¹⁰ та цивільних адміністрацій.

Ф. Розробити систему визнання або анулювання документів, виданих окупаційними силами

Російські органи влади на окупованих територіях видали мешканцям цих територій низку документів, зокрема, свідоцтва про освіту та професійну кваліфікацію, докладно розглянуті в попередніх розділах цих рекомендацій, а також свідоцтва про народження/шлюб та паспорти. Для перевірки цих документів Україні потрібно буде створити послідовну та ефективну систему.

Оскільки свідоцтва про народження та шлюб не створюють правового спору, Україна матиме можливість організувати перевірку подібних документів в адміністративному, а не судовому порядку для економії часу.¹¹ Водночас, перевірка документів, що посвідчують особу, як-от паспорти, має відбуватися з урахуванням широкого спектру обставин, наприклад, чи

⁹ Інтерв'ю представників PILPG з національними та міжнародними зацікавленими сторонами.

¹⁰ Інтерв'ю представників PILPG з національними та міжнародними зацікавленими сторонами.

¹¹ Інтерв'ю представників PILPG з національними зацікавленими сторонами.

здійснювалась видача паспорту особі на добровільних засадах і у відповідності до встановленого порядку.

Політична інфраструктура

Вибори - це один з найважливіших процесів, які повинні відбутися під час переходу від воєнного до цивільного публічного управління. Однак проведення вільних і чесних виборів можливе лише за сприятливих безпекових і політичних умов. Йдеться про забезпечення безпеки під час голосування, інклюзивної політичної участі та свободи від зовнішніх втручань. Детальніше ці питання розглянуті далі.

Вибори

Виклики

На питання про те, кому збройні сили повинні передати повноваження щодо врядування після завершення конфлікту, виникає логічна відповідь: виборним посадовим особам на місцевому/регіональному/національному рівнях. Протягом перехідного періоду до моменту проведення виборів така відповідальність може бути покладена на цивільних посадових осіб, обраних до початку війни або призначених державними органами влади. Таким чином, проведення виборів дозволить не лише забезпечити прозорість процесу переходу, але й заручитися підтримкою на місцевому рівні.

Якби не вторгнення Росії, в Україні мали відбутися парламентські вибори у жовтні 2023 року, президентські - у березні 2024 року, а чергові місцеві - у жовтні 2025 року. В Україні заборонено проводити вибори на час дії правового режиму воєнного стану. Крім того, окупація частини територій України, а також велика кількість біженців та внутрішньо переміщених осіб лише ускладнюють ситуацію. Після завершення війни необхідно буде організувати та провести вибори в Україні за європейськими та міжнародними стандартами з урахуванням умов повоєнного часу. Зокрема, складна повоєнна ситуація може вимагати перегляду та реформування певних елементів виборчого процесу.¹²

¹² Див. дослідження з комплексної оцінки ситуації, проведене експертами Ради Європи. Юрій Ключковський та Володимир Венгер, *Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час: Оновлене дослідження з оцінки ситуації (Organisation and Holding of Elections in Post-War Ukraine. Prerequisites and Challenges)*, липень 2022 року, доступ за посиланням: <https://tm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2769-/1680a8e995>.

До ключових викликів для проведення виборів в Україні належать: (1) безпека та захищеність виборчих дільниць; (2) висока кількість біженців та внутрішньо переміщених осіб; (3) ризик російського втручання у будь-які виборчі процеси, що відбуватимуться в Україні.

Рекомендації

А. Сформулювати об'єктивні критерії безпечного проведення виборів

Для того, щоб зрозуміти, чи здатна Україна забезпечити безпечне проведення виборів, перш за все, необхідно сформулювати критерії такої безпеки. Відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, кожна людина має невід'ємне право на життя і ніхто не може бути свавільно його позбавлений.¹³ Базові гарантії безпеки, надані шляхом розгортання миротворчого контингенту або іншим чином, є передумовою для проведення будь-яких виборів.¹⁴ Водночас, кожен громадянин також має право голосувати на періодичних виборах без необґрунтованих обмежень.¹⁵ Формулювання чітких критеріїв того, що можна вважати безпечним проведенням виборів в Україні, дозволить узгодити одночасне дотримання згаданих зобов'язань. Без таких критеріїв виникає ризик передчасного проведення виборів за небезпечних умов, що поставлять під загрозу життя людей або спричинять необґрунтовані затримки, таким чином ще більше обмежуючи демократичні права українців.

В минулому Україна вже отримувала рекомендації щодо розробки цих критеріїв. У 2020 році Центральна виборча комісія прийняла рішення про непроведення місцевих виборів у 18 територіальних громадах Донецької та Луганської областей, які перебували під контролем української влади, отримавши відповідні висновки від обласних військово-цивільних

¹³ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2200А, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, частина III, стаття 6, 19 грудня 1966 року, *доступ за посиланням*: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf>.

¹⁴ Вібеке Ванг, Астрі Сурке та Еллінг Н. Тйоннеланд, *Втручання у процеси повоєнного врядування: Отриманий досвід*, Додаток I (Vibeke Wang, Astri Suhrke, and Elling N. Tjønneland, *Governance Interventions in Post-War Situations: Lessons Learned, Annex I*), 2005, *доступ за посиланням*: <https://www.cmi.no/publications/file/1955-governance-interventions-in-post-war-situations.pdf>

¹⁵ Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 2200А, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, частина III, стаття 25, 19 грудня 1966 року, *доступ за посиланням*: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf>.

адміністрацій.¹⁶ На той час частина Донецької та Луганської областей перебували під російською окупацією, включно з місцями розташування виборчих дільниць для навколишніх громад.¹⁷ Служба безпеки України та Національна поліція дійшли до висновку про неможливість забезпечення належної безпеки громадян під час організації та проведення виборів.¹⁸ Представники силових відомств посилювали загрозу артилерійських та мінометних обстрілів, а також загрозу скоєння диверсій чи терористичних актів, обґрунтовуючи надані висновки та аргументуючи неможливість забезпечити безпеку українських громадян, що проживають на відстані «30-35 км від лінії розмежування».¹⁹ Через серйозні безпекові застереження Центральна виборча комісія прийняла рішення про не проведення виборів, попри те, що за рік до того, у 2019 році, вибори в цих громадах проводились.²⁰ Представники силових структур не уточнювали чи була безпекова ситуація у 2020 році значно гіршою за ситуацію у 2019 році, коли вибори було проведено.

У вищезгаданій Постанові Центральної виборчої комісії викладено умови проведення виборів на зазначених територіях, але не запропоновано об'єктивних критеріїв, які би дозволили визначити як та коли ці умови буде виконано.²¹ Йдеться, зокрема, про такі умови: а) припинення тимчасової

¹⁶ Рада Європи, *Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час: Оновлене дослідження з оцінки ситуації (Organisation and Holding of Elections in Post-War Ukraine. Prerequisites and Challenges: Needs Assessment Report)*, 29, липень 2022 року, доступ за посиланням: <https://rm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2769-/1680a8e995>.

¹⁷ Міністерство закордонних справ України, *Тимчасова окупація територій у Донецькій та Луганській областях (Temporary Occupation of Territories in Donetsk and Luhansk Regions)*, 5 жовтня 2021 року, доступ за посиланням: <https://mfa.gov.ua/en/temporary-occupation-territories-donetsk-and-luhansk-regions>.

¹⁸ Постанова Центральної виборчої комісії Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року (від 8 серпня 2020 року), доступ за посиланням: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-nemozhlivist-provedennya-pershih-vivoriv-deputativ-okremih-silskih-selishhnih-miskih-rad-donetskoi-i-luganskoi-oblastey-ta-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>.

¹⁹ Постанова Центральної виборчої комісії Про неможливість проведення перших виборів депутатів окремих сільських, селищних, міських рад Донецької і Луганської областей та відповідних сільських, селищних, міських голів 25 жовтня 2020 року (від 8 серпня 2020 року), доступ за посиланням: <https://act.cvk.gov.ua/acts/pro-nemozhlivist-provedennya-pershih-vivoriv-deputativ-okremih-silskih-selishhnih-miskih-rad-donetskoi-i-luganskoi-oblastey-ta-vidpovidnih-silskih-selishhnih-miskih-goliv-25-zhovtnya-2020-roku.html>.

²⁰ Висновок Ради Європи та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ № ELE-UKR/433/2021, *Щодо проєкту Закону України «Про вдосконалення процедури встановлення неможливості проведення загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевого референдумів на окремих територіях та виборчих дільницях» (On the Draft Law 'On Improving the Procedure for Establishing the Impossibility of Holding National and Local Elections, All-Ukrainian and Local Referendums in Certain Territories and Polling Stations')*, 13 грудня 2021 року, доступ за посиланням: <https://www.osce.org/files/f/documents/c/1/508244.pdf>.

²¹ Рада Європи, *Передумови та виклики для організації й проведення виборів в Україні у післявоєнний час: Оновлене дослідження з оцінки ситуації (Organisation and Holding of Elections in Post-War Ukraine. Prerequisites and Challenges: Needs Assessment Report)*, 29, липень 2022 року, доступ за посиланням: <https://rm.coe.int/en-organisation-and-holding-of-elections-in-post-war-ukraine-net-2769-/1680a8e995>.

окупації та збройної агресії Російської Федерації проти України, а саме: виведення усіх незаконних збройних формувань, керованих, контрольованих і фінансованих Російською Федерацією, російських окупаційних військ, їх військової техніки з території України; б) відновлення повного контролю України за державним кордоном України; в) роззброєння всіх незаконних збройних формувань та найманців, які діють на тимчасово окупованих територіях України; г) відновлення конституційного ладу та правопорядку на тимчасово окупованих територіях України; та г) забезпечення безпеки громадян України, які проживають на відповідних територіях Автономної Республіки Крим, Донецької і Луганської областей та міста Севастополя, після повноцінного завершення на відповідних територіях процедур з роззброєння, демілітаризації та реінтеграції відповідно до стандартів Організації Об'єднаних Націй та Організації з безпеки і співробітництва в Європі. Попри те, що ці фактори закріплені в підзаконних актах, що не мають повномірної сили законів, ними все ж можна керуватися, як загальними критеріями, при оцінюванні безпечності проведення виборів.

За результатами спостереження за проведенням місцевих виборів у 2020 році Бюро демократичних інститутів і прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (БДПІЛ ОБСЄ) дійшло до висновку, що нормативно-правовій базі, якою послуговувалася Центральна виборча комісія для прийняття рішень про неможливість проведення місцевих виборів не вистачало прозорості критеріїв, що негативно вплинуло на довіру громадськості до виборчого процесу.²² У висновках Донецької та Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій надісланих на адресу та опублікованих Центральною виборчою комісією не розкривались критерії або методологія, що використовували військово-цивільних адміністрації для оцінки безпекової ситуації в регіоні в контексті виборів 2020 року. Висновки також не містили жодної інформації про те, як змінилась безпекова ситуація з моменту проведення виборів у 2019 році. Тепер Центральна виборча комісія дійшла висновку про необхідність чіткого законодавчого регулювання ситуації, аби запобігти повторенню описаного вище сценарію. Водночас Центральна виборча комісія не запропонувала жодних конкретних критеріїв для включення в цей нормативно-правовий акт.²³

²² Бюро демократичних інститутів і прав людини, Місцеві вибори в Україні 2020 року, *Остаточний звіт Обмеженої місії БДПІЛ зі спостереження за виборами* (Ukraine Local Elections 2020, ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report), 29 січня 2021 року, доступ за посиланням: https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974_1.pdf.

²³ Центральна виборча комісія, *Вибори після перемоги: що може змінитися (Elections After the Victory: What Can Change)*, Українська правда, 14 січня 2023 року, доступ за посиланням: <https://www.pravda.com.ua/eng/columns/2023/01/14/7384568/>.

У 2021 році БДПЛ ОБСЄ та Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія) опублікували спільний висновок щодо проєкту Закону України «Про вдосконалення процедури встановлення неможливості проведення загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевого референдумів на окремих територіях та виборчих дільницях» з метою оцінки безпекової ситуації в контексті проведення виборів в Донецькій та Луганській областях. У цьому висновку БДПЛ ОБСЄ та Венеційська комісія надали кілька рекомендацій для вдосконалення наявного законодавства, які варто врахувати під час розробки нових нормативно-правових актів та встановлення критеріїв проведення виборів. Насамперед, БДПЛ ОБСЄ та Венеційська комісія наголосили на тому, що рішення про проведення виборів має бути ухвалене за результатами консультацій з громадськістю та з дотриманням стандартів прозорості. Крім того, у висновку зазначалося, що критерії не проведення виборів повинні бути чітко викладені у законодавстві з метою підвищення юридичної визначеності, якої бракувало попередній редакції відповідного закону.²⁴

У випадку не проведення виборів уряд також повинен провести інформаційну кампанію, обґрунтовуючи відтермінування голосування та наголошуючи на тимчасовості такого кроку.²⁵

В. Запровадити системи голосування поштою та заочного голосування

Варіантом вирішення частини проблем пов'язаних із забезпеченням безпеки та захистом права на голосування внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні може бути впровадження системи голосування поштою або заочного голосування. Такий підхід дозволить створити альтернативну процедуру голосування на випадок якщо безпекова ситуація або фізична віддаленість перешкоджатиме відвідуванню виборчих дільниць. Україні необхідно буде інвестувати значні ресурси у створення системи для голосування біженців, оскільки на даний момент понад 6 мільйонів українців проживають за кордоном у цьому статусі.

²⁴ Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія та Бюро демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ (БДПЛ ОБСЄ)), Спільний висновок № 1061/2021 *Щодо проєкту Закону України «Про вдосконалення процедури встановлення неможливості проведення загальнодержавних та місцевих виборів, всеукраїнського та місцевого референдумів на окремих територіях та виборчих дільницях» (On the Draft Law “On Improving the Procedure for Establishing the Impossibility of Holding National and Local Elections, All-Ukrainian and Local Referendums in Certain Territories and Polling Stations”)*, 14 грудня 2021 року, *доступ за посиланням: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)045-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)045-e)*

²⁵ Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

Більше того, відсутність системи заочного голосування в Україні - це ще одна проблема, що потребуватиме вирішення. Вся система голосування в Україні ґрунтується на особистому голосуванні – навіть для людей, які госпіталізовані (всередині лікарень є виборчі дільниці) або прикуті до ліжка (працівники виборчих дільниць приносять бюлетені та скриньку безпосередньо до тих, хто не може вийти з дому). В Україні немає поточної або запланованої спроможності організувати масштабне голосування за допомогою пошти чи самостійного відправлення бюлетенів, адже це вимагатиме внесення змін до суворого українського виборчого законодавства.²⁶

Ще однією перешкодою для участі внутрішньо переміщених громадян України та українців-біженців у процесі голосування є вимоги до місця реєстрації. В Україні громадяни зобов'язані голосувати на виборчій дільниці, що відповідає їхній «виборчій адресі». Кожен виборець реєструє свою виборчу адресу, адже вона є підставою для віднесення виборця до відповідної виборчої дільниці.²⁷ Вимоги щодо постійного місця проживання є поширеними у виборчому законодавстві. Як правило, їхня мета полягає в тому, щоб зберегти владу в руках місцевого населення та запобігти впливу сторонніх осіб на результати виборів. Водночас, у своєму коментарі Комітет ООН з прав людини застерігає: «Держави повинні вживати ефективних заходів для забезпечення того, щоб усі особи, що мають право голосу, могли його реалізувати... Якщо вимоги до місця проживання поширюються на реєстрацію, вони повинні бути обґрунтованими та не повинні встановлюватися таким чином, щоб позбавити бездомних від права голосу».²⁸ Для того, аби впровадити обґрунтовані та недискримінаційні вимоги щодо реєстрації місця проживання для ВПО, Україні необхідно буде або дозволити ВПО продовжити використання виборчої адреси, що була у них до початку війни, або зареєструвати нову виборчу адресу за місцем проживання. Чинний Виборчий кодекс України надає ВПО право голосувати на місцевих та загальнонаціональних виборах, але не передбачає можливості заочного голосування для ВПО у виборчих дільницях, до яких вони були віднесені до

²⁶ Конституція України та стаття 8, Закону України «Про вибори Президента України».

²⁷ Виборчий кодекс України (із змінами, внесеними згідно із Законами № 720-IX від 17.06.2020 та № 805-IX від 16.07.2020).

²⁸ Комітет ООН з прав людини, Загальний коментар № 25 (57), Загальний коментар наданий відповідно до ст. 40, п. 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, ухваленим Комітетом на 1510 засіданні, Документ ООН CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (Human Rights Comm., Gen. Comment 25 (57), General Comments under art. 40, ¶ 4, of the Int'l Covenant on Civil and Political Rights, Adopted by the Committee at its 1510th meeting, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7), 1996 рік.

війни. В будь-якому разі, навіть якщо ВПО не змінять свою виборчу адресу і їх ділянка залишатиметься на тимчасово окупованій території, вони зможуть скористатися правом голосу з цієї адреси після деокупації.

Попри певні адміністративні складнощі, надання ВПО можливості обирати власну виборчу адресу має серйозну перевагу - це дозволить ВПО, що планують повернутися додому, взяти участь у виборах у своїх населених пунктах. З іншого боку, ВПО, які не планують або не розраховують повернутися додому, зможуть взяти участь у виборчому процесі за новим місцем проживання. В обох випадках, результати місцевих виборів можуть вплинути на державну політику і, як наслідок, на життя ВПО, зокрема, у таких питаннях, як право власності на майно у регіонах, що постраждали від бойових дій та питання виплати державної допомоги особам без постійного місця проживання.

Окрім захисту права виборців голосувати за місцем проживання, ще одним аргументом на користь запровадження системи голосування поштою та заочного голосування є те, що обов'язковість особистого голосування на виборах в країні з великою кількістю ВПО та біженців, ймовірно, спричинить низьку явку та поставить під питання легітимність результатів такого волевиявлення. До прикладу, у разі проведення виборів за принципом особистого голосування на сході та півдні України, явка виборців, очевидно, буде мінімальною. Така ситуація не лише поставить під загрозу результативність виборів в контексті забезпечення представництва громадян, що планують повернутися в згадані регіони після завершення війни, але і потенційно призведе до небажання брати участь у майбутніх політичних процесах.²⁹

С. Сприяти впровадженню стратегії гендерної пріоритезації у політичних процесах

Рівноправна участь жінок, чоловіків та гендерних меншин у виборах та політичному процесі є невід'ємною складовою ефективно функціонуючої демократії.³⁰ Україна має вживати відповідних заходів, зокрема шляхом

²⁹ Пітер Ербен та Джордж Кобахідзе, *Для успішного проведення післявоєнних виборів виборча реформа в Україні необхідна вже зараз, Міжнародна фундація виборчих систем* (Peter Erben and George Kobakhidze, *Ukraine Needs Electoral Reform Now for Resilient Postwar Elections, International Foundation for Electoral Systems*), 19 жовтня 2023 року, *доступ за посиланням*:

<https://www.ifes.org/news/ukraine-needs-electoral-reform-now-resilient-postwar-elections>.

³⁰ Рада Європи, Комісія з питань гендерної рівності, Стратегія гендерної рівності на 2024-2029 роки, CM(2024)17-final, п. 66 (Gender Equality Strategy (2024-2029), Cm(2024)17-final, Gender Equality Commission

прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на захист прав жінок, чоловіків та гендерних меншин та розширення їхньої участі у виборчому процесі. Однією з рекомендацій Плану дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» є підтримання збалансованої участі і представництва жінок і чоловіків у виборчих та інших політичних процесах.³¹

D. Розробити методи ефективного розповсюдження інформації

Крім забезпечення доступності виборчого процесу, що регулюється національним та міжнародним правом, українському уряду також необхідно врегулювати інші питання, зокрема, питання доступу до інформації. Попри те, що в Україні існують закони, які сприяють доступу до інформації та «дозволяють громадянам здійснювати обґрунтований політичний вибір»³², усталені та перевірені методи розповсюдження інформації (наприклад, розсилка за адресою реєстрації місця проживання) не підходять для ВПО. З метою донесення інформації про порядок участі у виборчому процесі та, наприклад, способи ідентифікації особи чи попередньої реєстрації, до ВПО, українському уряду необхідно (і) ухвалити нове виборче законодавство, яке б розширювало та чітко роз'яснювало порядок участі ВПО у виборчому процесі, а також (ii) визначити ефективні способи розповсюдження цієї інформації. Попри те, що інтернет є швидким та ефективним способом комунікації, систематичні атаки Росії на інтернет-системи та розповсюдження дезінформації, ймовірно, серйозно обмежать доступ до інтернету та призведуть до неврахування потреб ВПО, у яких такий доступ відсутній.

E. Розробити механізм, за яким військовослужбовці зможуть балотуватися на виборах

З метою надання можливості усім громадянам України, включно з діючими військовослужбовцями, реалізувати своє право на участь у політичному житті, Україна має надати військовослужбовцям змогу голосувати та розробити порядок дій для відмови від виконання службових обов'язків у випадку, якщо військовослужбовець виявить бажання

(GEC), Council of Europe, para. 66), 6 грудня 2024 року, *доступ за посиланням:*

https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680ae569b#_Toc155173012

³¹ План дій Ради Європи для України на 2023-2026 роки «Стійкість, відновлення та відбудова» (Council of Europe Action Plan for Ukraine “Resilience, Recovery and Reconstruction” 2023-2026), CM(2022)187-final, 13, 14 грудня 2022 року, *доступ за посиланням:*

<https://rm.coe.int/-1452-2-4-action-plan-ukraine-cm-2022-187-finale-1-/1680aa2d20>

³² Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 2007 року, *доступ за посиланням:*

<https://www.article19.org/data/files/pdfs/laws/ukraine-the-law-on-access-to-public-information.pdf>

балотуватись на виборах. Подібна рекомендація, серед інших, була також викладена в Спільній дорожній карті виборчої реформи в Україні, підготовленої Громадянською мережею ОПОРА та Міжнародною фундацією виборчих систем.³³

Г. Забезпечити фінансування на потреби кібербезпеки та передбачити порядок здійснення аудиту, надання послуг і проведення підготовки

Уряд може значно знизити ризики кібербезпеки шляхом фінансування аудитів кібербезпеки, засобів цифрового захисту та тренінгів з кібербезпеки для учасників виборчих кампаній та їхніх штабів. Ключовим фактором збереження легітимності будь-яких виборів в умовах воєнного стану є захист цифрової безпеки виборчого процесу. Однак, варто зазначити, що такі зусилля вимагатимуть значних ресурсів, як і багато інших пріоритетних для України завдань.

Тому, міжнародна підтримка, у формі як фінансової, так і консультативно-дорадчої допомоги, відіграватиме вирішальну роль у забезпеченні кібербезпеки України. У 2018 році Державний департамент США оголосив про надання Україні допомоги для зміцнення кібербезпеки країни у розмірі 10 мільйонів доларів, а у 2019 році Сполучені Штати допомогли Україні зупинити російську розподілену атаку на відмову в обслуговуванні (DDoS).³⁴ Того ж року колишній директор Національної розвідки США заявив, що Сполучені Штати протестували низку DDoS-атак проти України, включаючи спроби маніпуляцій соціальними мережами та втручання у роботу енергосистеми.³⁵ Результати цих випробувань дозволили Україні краще підготуватися до майбутніх більш потужних DDoS-атак. У разі прийняття рішення про проведення виборів під час війни, Україні буде потрібна саме така допомога від союзників.

Г. Розширити масштаби протидії дезінформації

³³ ОПОРА та Міжнародна фундація виборчих систем, Спільна Дорожня карта виборчої реформи в Україні 2023 в умовах воєнного часу (OPORA and IFES, Roadmap for Electoral Reform in Ukraine - 2023 Wartime Edition), 18 жовтня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.oporaua.org/en/vyborgy/-24960>.

³⁴ Робоча група з протидії зовнішньому втручанням у українські вибори, *Зовнішнє втручання в українські вибори*, аналітичний центр Атлантична рада (Ukraine Election Task Force, *Foreign Interference in Ukraine's Election*, Atlantic Council), 15 травня 2019 року, *доступ за посиланням*: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/foreign-interference-in-ukraine-s-election/>.

³⁵ Робоча група з протидії зовнішньому втручанням у українські вибори, *Зовнішнє втручання в українські вибори*, аналітичний центр Атлантична рада (Ukraine Election Task Force, *Foreign Interference in Ukraine's Election*, Atlantic Council), 15 травня 2019 року, *доступ за посиланням*: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/foreign-interference-in-ukraine-s-election/>.

Окрім кібератак, ще однією формою втручання у виборчу кампанію є дезінформація. На думку експертів, опозиційні партії, приховані агенти, заангажовані ЗМІ, проросійські релігійні об'єднання та боти в соціальних мережах продовжать бути інструментами поширення чуток та теорій змов з метою підриву довіри до українських інституцій.³⁶ У 2019 році спостерігачі міжнародної Робочої групи з протидії зовнішньому втручання в українські вибори дійшли до висновку, що більшість дезінформації має на меті переконати громадськість у нелегітимності та фальсифікації виборів, а також викликати недовіру до будь-якого результату голосування.³⁷ Для протидії подібним дезінформаційним кампаніям та російській пропаганді в цілому українським організаціям та їх міжнародним партнерам варто продовжувати викривати дезінформацію та поширювати контекст інформаційних вкидів.

Важливим інструментом боротьби з дезінформацією, який можуть використовувати місцеві органи влади, є розширення незалежних програм громадянської освіти та освіти виборців. У поєднанні із зусиллями українських державних органів, як-от Центральної виборчої комісії, згадані програми дозволять виборцям виявляти та припиняти розповсюдження дезінформації.³⁸

На думку Венеційської комісії, політичні кандидати також несуть відповідальність за протидію дезінформації та відмову від використання дезінформаційних кампаній. У звіті Венеційської комісії щодо виборчого законодавства та адміністрування виборів у Європі йдеться про те, що «створення соціально відповідальної цифрової політичної реклами вимагає зусиль від політичних конкурентів (для дотримання етичних стандартів), платформ соціальних мереж (для підвищення прозорості політичної реклами, що на них розміщена) та органів влади (для ухвалення законів та нормативно-правових актів, що регулюватимуть політичну рекламу онлайн)».³⁹ Україні слід наполягати на тому, щоб кандидати дотримувались стандартів,

³⁶ Інститут миру США, Спеціальний звіт № 441 (U.S. Instit. of Peace, Special Report, No. 441), лютий 2019 року.

³⁷ Робоча група з протидії зовнішньому втручання в українські вибори, *Зовнішнє втручання в українські вибори*, аналітичний центр Атлантична рада (Ukraine Election Task Force, *Foreign Interference in Ukraine's Election*, Atlantic Council), 15 травня 2019 року, *доступ за посиланням*: <https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/foreign-interference-in-ukraine-s-election/>.

³⁸ Інститут миру США, Спеціальний звіт № 441 (U.S. Instit. of Peace, Special Report, No. 441), лютий 2019 року.

³⁹ Рада Європи, Венеційська комісія, Звіт щодо виборчого законодавства та адміністрування виборів у Європі, п. 80, Дослідження № No. 965/2019 (Report on Electoral Law and Electoral Administration in Europe ¶

викладених Венеційською комісією, а політичні об'єднання незалежно від політичної приналежності, так само як політичні партії у Франції, Великобританії та Німеччині, працювали разом для перешкодження поширенню дезінформації в соціальних мережах та забезпечення чесності виборів.

Як зазначалося в попередніх розділах, Україна продовжить поставати перед складними рішеннями щодо розподілу ресурсів, тож профінансувати проведення виборів буде непросто. Якщо вибори таки відбудуться, то Україні та країнам-союзникам потрібно буде серйозно розглянути можливість спрямування частини коштів на боротьбу з дезінформаційними кампаніями, зважаючи на те, наскільки негативно пропаганда може вплинути на чесні та відкриті вибори.

В пошуках найкращих практик для протидії дезінформації в Україні, варто звернути увагу на звіт Міжнародної фундації виборчих систем «Формування стійкості до втручань у виборчі процеси», що містить рекомендації, сформовані на основі порівняльного аналізу світового досвіду.⁴⁰

Безпекова інфраструктура

Протягом перехідного періоду Україні доведеться провести реформи безпекової інфраструктури. Йдеться не лише про впровадження реформ безпекового сектору, розпочатих до повномасштабного російського вторгнення у 2022 році, але і реформ спрямованих на облік зброї, повоєнне роззброєння, а також реабілітацію та реінтеграцію екскомбатантів/екскомбатанток. У цьому розділі почергово розглянуті вищеперелічені питання.

Реформування сектору безпеки

Виклики

На думку багатьох, перехід від військового до цивільного адміністрування буде можливим лише тоді, коли вдасться забезпечити

80, Study No. 965/2019), 8 жовтня 2020 року, *доступ за посиланням:*

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2020\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2020)023-e).

⁴⁰ Міжнародна фундація виборчих систем, Формування стійкості до втручань у виборчі процеси (International Foundation for Electoral Systems, Building Resilience Against Election Influence Operations) 23 квітня 2024 року, *доступ за посиланням:* <https://www.ifes.org/publications/building-resilience-against-election-influence-operations>.

достатній рівень безпеки для ефективної та результативної роботи цивільних органів влади. Взавши на себе відповідальність за адміністрування, цивільні органи влади однаково покладатимуться на силові структури в питанні підтримання миру. Відтак, реформування сектору безпеки є невід'ємною складовою перехідного періоду.

Попри те, що впродовж останніх десятиліть в Україні було розроблено низку ініціатив, спрямованих на проведення реформ у безпековому секторі, це питання залишається актуальним з кількох причин. По-перше, з огляду на тривале російське вторгнення, підвищення ефективності та стійкості сектору безпеки України є найбільшим пріоритетом. По-друге, для інтеграції в ЄС і НАТО Україні необхідно дотримуватися встановлених цими організаціями вимог до сектору безпеки. Йдеться, зокрема, про дотримання Україною міжнародних зобов'язань у сфері прав людини в контексті виконання поставлених завдань представниками безпекового сектору, а також відшкодування збитків жертвам, чиї права було порушено.⁴¹ По-третє, Україна продовжує значною мірою покладатися на міжнародну допомогу. Для того, аби підтримати, зберегти та сприяти надходженню іноземної допомоги, Україні варто було би виправити конкретні недоліки внутрішнього сектору безпеки, на які неодноразово звертали увагу міжнародні організації. По-четверте, дуже важливо в цьому контексті працювати на випередження і запобігти появі «повоєнного безпекового вакууму» на деокупованих територіях, насамперед тих, що були окуповані з 2014 року.⁴²

В секторі безпеки України було виявлено ряд недоліків, найбільш значущими серед яких є брак прозорості, обмеження зовнішнього нагляду, відсутність злагодженості між різними структурами та брак відповідальності за порушення прав людини. До переліку недоліків також належать питання утримання особового складу в збройних силах, проблеми врядування в безпековому секторі, як-от невизначена тривалість ротаций в зони бойових дій, та скорочення бюджетних асигнувань.⁴³

Рекомендації

⁴¹ Інтерв'ю з міжнародними та українськими зацікавленими сторонами.

⁴² Поліна Белякова та Сара Детзнер, *Урядування в українському безпековому секторі: Основні рекомендації для політичних діячів у 2023 році* (Polina Belyakova and Sarah Detzner, *Security Sector Governance in Ukraine: The Key Considerations for Policy Makers in 2023*), доступ за посиланням: <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2023/04/PeaceRep-Ukraine-2023-SSG.pdf>

⁴³ Поліна Белякова та Сара Детзнер, *Урядування в українському безпековому секторі: Основні рекомендації для політичних діячів у 2023 році* (Polina Belyakova and Sarah Detzner, *Security Sector Governance in Ukraine: The Key Considerations for Policy Makers in 2023*), доступ за посиланням: <https://peacerep.org/wp-content/uploads/2023/04/PeaceRep-Ukraine-2023-SSG.pdf>

А. Реалізувати намір щодо створення Офісу військового омбудсмена

Рекомендовано реалізувати намір українського уряду щодо створення спеціального Офісу омбудсмена у справах військовослужбовців та працівників силових структур.⁴⁴

Офіс військового омбудсмена - це незалежний орган, уповноважений розслідувати і розглядати скарги та звернення військовослужбовців щодо їхніх прав, пільг та ставлення до них у збройних силах. Офіс військового омбудсмена виконує роль незалежного посередника, надаючи військовослужбовцям конфіденційну та нейтральну платформу для вирішення проблем, пов'язаних з умовами проходження служби, соціальним забезпеченням та законними правами. Діяльність Офісу спрямована на забезпечення справедливості, підзвітності та прозорості у системі збройних сил, а також на захист прав і інтересів військовослужбовців.⁴⁵ Як зазначив Президент Зеленський, новий український Офіс військового омбудсмена дозволить створити «потужну систему правозахисту воїнів у самому секторі оборони».⁴⁶

В. Створити окремий Офіс генерального аудитора для збройних сил і силових структур, безпосередньо підпорядкований Верховній Раді

Генеральний аудитор, якого в деяких країнах також називають генеральним контролером або генеральним контролером-аудитором, - це високопоставлений державний службовець, відповідальний за покращення підзвітності уряду шляхом проведення перевірок та оприлюднення висновків щодо діяльності уряду. Створення окремого Офісу генерального аудитора для збройних сил і силових структур, підпорядкованого безпосередньо Парламенту, але не пов'язаного з Розрахунковою палатою Верховної Ради, сприятиме покращенню підзвітності уряду, підвищенню прозорості,

⁴⁴ Катерина Тищенко, Новий міністр оборони України хоче ввести нову посаду - військового омбудсмена (Kateryna Tyshchenko, *New Ukraine's Defence Minister plans to bring in new position of military ombudsman*), Українська правда, 9 вересня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.pravda.com.ua/eng/news/2023/09/9/7419145/>.

⁴⁵ Женевський центр демократичного контролю над збройними силами, *Військовий омбудсмен (Military Ombudsman*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), *доступ за посиланням*: https://www.files.ethz.ch/isn/14061/background_01_ombudman.pdf;

⁴⁶ Президент України, *Потрібна потужна система правозахисту воїнів у самому секторі оборони – звернення Президента України - звернення Президента України (We need a powerful system of the warriors' rights protection in the defense sector itself - address by the President of Ukraine)*, 14 вересня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.president.gov.ua/en/news/potribna-potuzhna-sistema-pravozahistu-voyiniv-u-samomu-sekt-85621>

виявленню випадків шахрайства та зловживань, підтримці належного врядування та зміцненню довіри громадськості до органів влади.

С. Створити Комітет Верховної Ради для нагляду за діяльністю органів національної безпеки, члени якого матимуть повний доступ до державної таємниці

Задля покращення підзвітності, підвищення прозорості та посилення довіри громадськості до діяльності органів національної безпеки та розвідки рекомендовано створити Комітет Верховної Ради для нагляду за діяльністю згаданих органів, члени якого матимуть повний доступ до державної таємниці. Такий комітет, утворений, наприклад, за зразком Парламентського комітету з питань національної безпеки та розвідки Канади, міг би здійснювати парламентський нагляд, переглядати законодавчу базу, проводити незалежне оцінювання результатів діяльності та визначати напрямки для вдосконалення. До складу комітету можуть увійти парламентарі з відповідним досвідом та формою допуску до державної таємниці.

Д. Розглянути доцільність затвердження Верховною Радою кадрових рішень щодо присвоєння вищих військових звань та призначення на посади вищого офіцерського складу з метою посилення цивільного контролю над силовими структурами

Цивільний контроль над збройними силами - це концепція у військовій та політичній науці, яка підкреслює підпорядкування військової сили цивільній владі. Це основоположний принцип демократичного врядування, який гарантує, що збройні сили захищатимуть інтереси і цілі цивільного уряду, обраного народом.⁴⁷ Основними напрямками цивільного контролю над збройними силами є: (i) підпорядкування збройних сил цивільній владі, (ii) поділ влади, (iii) демократична підзвітність, (iv) професійність військовослужбовців та (v) недопущення військових переворотів.

Гарантуючи, що військова сила буде використовуватися в інтересах держави і під керівництвом обраних цивільних лідерів, посилення цивільного контролю над збройними силами може відіграти вирішальну роль у демократичному врядуванні в Україні. Такий крок також сприятиме

⁴⁷ Річард Х. Кон, *Цивільний контроль над збройними силами, Американська дипломатія* (Richard H. Kohn, *Civilian Control of the Military, American Diplomacy*), березень 1997 року, доступ за посиланням: <https://americandiplomacy.web.unc.edu/1997/03/an-essay-on-civilian-control-of-the-military/>

зміцненню демократичних інституцій, захисту особистих свобод і попередженню втручання збройних сил у політичні процеси. До того ж, ефективний демократичний контроль над збройними силами є необхідною умовою для вступу в НАТО.⁴⁸

З метою посилення цивільного контролю над збройними силами та силовими структурами, українському уряду необхідно розглянути доцільність затвердження Парламентом кадрових рішень щодо присвоєння вищих військових звань та призначення на посади вищого офіцерського складу, подібно до того, як це відбувається у США, де Сенат затверджує присвоєння генеральських та адміральських звань.

Е. Вирішити проблему нерегулярних або тривалих ротацій

Нерегулярні та тривалі ротації підрозділів Збройних Сил України викликають серйозне занепокоєння.⁴⁹ Новопризначений Головнокомандувач Збройних Сил України генерал Сирський заявив, що його першочерговою метою є покращення системи ротації підрозділів.⁵⁰ Представляючи генерала Сирського як нового Головнокомандувача Збройних Сил України, Президент Зеленський також наголосив на важливості ротацій задля «дотримання балансу між виконанням бойових завдань і відновленням частин і підрозділів

⁴⁸ Террі Мун Кронк, *Країни долають складний шлях до членства в НАТО*, Міністерство оборони США (Terri Moon Cronk, *Nations Undergo Rigorous Process to Join NATO*, U.S. Department of Defense), 3 червня 2022 року, доступ за посиланням:

<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3052427/nations-undergo-rigorous-process-to-join-nato/>. Див. також Андрій Загороднюк, *Чому у воєнний час міністр оборони України має бути цивільним*, аналітичний центр Атлантична рада (Andriy Zagorodnyuk, *Why wartime Ukraine's defense minister must be a civilian*, Atlantic Council), 18 листопада 2021 року, доступ за посиланням:

<https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/why-wartime-ukraines-defense-minister-must-be-a-civilian/>.

⁴⁹ Див., наприклад, Ізабель Хуршудян та Анастасія Галушка, *Українські піхотні підрозділи на передовій скаржаться на гостру нестачу бійців*, (Isabelle Khurshudyan and Anastacia Galouchka, *Front-line Ukrainian infantry units report acute shortage of soldiers*), The Washington Post, 8 лютого 2024 року, доступ за посиланням:

<https://www.washingtonpost.com/world/2024/02/08/ukraine-soldiers-shortage-infantry-russia/>; Шарлота Брюно, *Українська добровольча армія бореться з невидимим ворогом: бойовим стресом* (Charlotte Bruneau, *Ukraine's citizen army struggles with a hidden enemy: combat stress*), Reuters, 20 грудня 2023 року, доступ за посиланням: <https://www.reuters.com/world/europe/ukraines-citizen-army-struggles-with-hidden-enemy-combat-stress-2023-12-20/>; Без ротації ЗСУ не зможуть обороняти великі міста - начальник штабу Азову (Ukrainian Armed Forces will not be able to defend large cities without rotation, - Azov Chief of Staff), Front News Ukraine, 23 лютого 2024 року, доступ за посиланням: <https://frontnews.eu/en/news/details/75122>.

⁵⁰ *Новий Головнокомандувач Збройних Сил України Сирський хоче вдосконалити систему ротацій на лінії фронту та отримати високотехнологічне озброєння* (Ukraine's new army chief Syrskyi wants better troop rotation in front lines and high-tech weapons), PBS News Hour, 9 лютого 2024 року, доступ за посиланням: <https://www.pbs.org/newshour/world/ukraines-new-army-chief-syrskyi-wants-better-troop-rotation-in-front-lines-and-high-tech-weapons>

з посиленням навчання і підготовки». ⁵¹ Утім, він не вдавався в подробиці щодо проблем існуючої системи ротації.

Для вирішення проблем, пов'язаних з нерегулярними або тривалими ротаціями, варто розглянути доцільність реорганізації Збройних Сил України згідно з концепцією «Формування та застосування сил» (Force Generation and Force Employment), в рамках якої підрозділи послідовно проходять цикли відпочинку та відновлення, підготовки та розгортання. Проходження підрозділом циклу підготовки дає можливість уповноваженим офіцерам перевірити чи досягає підрозділ усіх показників ефективності, необхідних для отримання дозволу на розгортання. Прикладом впровадження згаданої концепції є План управління боєготовністю Збройних Сил Канади. ⁵²

Е. Створити багаторівневу систему підрозділів військового резерву

Створення багаторівневої системи підрозділів військового резерву в Україні дозволить не лише залучати досвід ветеранів, але і зекономити кошти у випадку подальшої мобілізації. Фінляндія та Ізраїль - два приклади країн, де ветерани та строковики після закінчення терміну служби автоматично зараховуються до підрозділів резерву. Перебуваючи в резерві, колишні військовослужбовці проходять щорічну професійну перепідготовку та можуть бути мобілізовані до досягнення встановленого віку. Крім того, можна створити другорядні підрозділи військового резерву для ветеранів, що не проходять регулярну перепідготовку, але можуть бути мобілізовані у кризовій ситуації, або навіть для цивільних осіб, що володіють необхідними спеціальними навичками, за зразком Додаткового резерву Збройних Сил Канади.

Г. Впровадити стандарти НАТО та зменшити корупційні ризики у сфері закупівель

Для регулювання сфери закупівель, доцільно якомога ширше впроваджувати відповідні угоди зі стандартизації НАТО (STANAG). Такий

⁵¹ Зеленський змінив склад РНБО, вивів Залужного, (Zelensky overhauls Ukraine's National Security and Defense Council, reshuffles top military leadership) *The New Voice of Ukraine*, 10 лютого 2024 року, доступ за посиланням: <https://english.nv.ua/nation/zelensky-shakes-up-ukraine-s-military-leadership-removes-general-zaluzhnyi-from-nsd-c-post-50391617.html>

⁵² Боєготові війська, уряд Канади (Ready Forces, Government of Canada), доступ за посиланням: <https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/departmental-plans/departmental-plan-2022-23/planned-results/ready-forces.html>

підхід дозволить залучити західних виробників і максимально збільшити кількість постачальників, водночас створюючи умови для відкритої конкуренції, підвищення прозорості, розширення виробничих спроможностей та застосування цінових важелів урядом України.

Окрім цього, задля зменшення корупційних ризиків, пов'язаних з неконкурентним постачанням, варто запровадити та забезпечити дотримання вимог щодо проведення відкритих тендерів для оборонних закупівель на суму вище встановленої відповідно до стандартів НАТО. Якщо все ж виникає потреба обрати єдиного постачальника, в нагоді може стати досвід Канади, де для таких потреб оприлюднюється Попереднє повідомлення про присудження контракту, що дозволяє повідомити громадськість про намір обрати єдиного постачальника та запросити постачальників-конкурентів оскаржити це рішення.

Слід також розглянути можливість запровадження автоматичного механізму перегляду витрат на конкретний проєкт у випадку значного збільшення вартості. Прикладом такого механізму є поправка Нанн-Маккарді в Сполучених Штатах Америки, яка передбачає перегляд будь-якої програми чи проєкту у випадку перевищення порогу витрат (збільшення вартості на 25% від поточної або на 50% від заявленої).

Роззброєння, демобілізація та реінтеграція (РДР) і повернення військовослужбовців до цивільного життя

Виклики

Наслідком російського вторгнення стало значне розширення військових спроможностей України та її загальнонаціональна мілітаризація. До початку російського вторгнення у 2022 році загальна чисельність Збройних Сил України становила близько 300 000 осіб, сьогодні ця цифра наближається до 1 мільйона.⁵³ Україні, що зазнала масштабної мілітаризації під час війни, після її завершення доведеться впровадити ретельно організований процес повернення до цивільного життя для великої кількості некадрових військових. На шляху до ефективної реалізації цього процесу Україні необхідно буде подолати низку серйозних викликів.

⁵³ Ясмін Серган, *Погляд зсередини на колосальні зусилля Заходу з перетворення пересічних українців на військових* (Yasmeen Serhan, *Inside the West's Mammoth Effort to Turn Ordinary Ukrainians Into Soldiers*), TIME, 20 вересня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://time.com/6315601/west-mammoth-ukrainians-soldiers/>

Рекомендації

А. Забезпечити урегулювання спектру озброєних суб'єктів

Перед Україною постане потреба урегулювання діяльності широкого спектру озброєних суб'єктів, що формувався з 2014 протягом восьми років конфлікту. Йдеться про добровольців, повністю інтегрованих у систему Збройних Сил, військовослужбовців Сил територіальної оборони, резервістів, членів добровольчих формувань громад, а також військовослужбовців регулярних підрозділів, кількість яких зростає. Такий багатогранний спектр суб'єктів свідчить про те, що наразі в Збройних Силах України проходять службу особи з різними пріоритетами, цілями та інтересами. Тому, під час реінтеграції вищеперелічених категорій осіб у цивільне життя, Україні потрібно буде врахувати розбіжності і, можливо, навіть конфлікти пріоритетів озброєних суб'єктів.

Коли в Україні сформується чітка концепція спектру озброєних суб'єктів, з'явиться потреба у визначенні тих військовослужбовців, які будуть переведені до цивільних силових структур або у цивільний сектор. Встановити об'єктивні критерії для скорочення кількості особового складу, збільшеної за час війни в Україні можна буде проаналізувавши американський досвід. Після завершення Другої світової війни у США звільняли з військової служби в першу чергу тих громадян, які виконували складні бойові задачі протягом тривалого періоду часу (Adjusted Service Rating Score system).

В. Сприяти роззброєнню та контролювати розповсюдження зброї

З початку російсько-української війни країни НАТО та ЄС надали Україні військову допомогу на загальну суму у кілька мільярдів доларів, зокрема шляхом передачі систем озброєння та військової техніки.⁵⁴ В умовах повернення частини некадрових військових до цивільного життя, широке розповсюдження зброї та боєприпасів може дестабілізувати безпекову ситуацію в Україні та поставити під загрозу впровадження РДР у довгостроковій перспективі. Отже, в Україні необхідно буде запровадити такий механізм роззброєння, який би дозволив ефективно відстежувати будь-яку видану зброю та регулювати її застосування. Комплексні стандарти

⁵⁴ Джейк Хортон та Турал Ахмедзаде, *Зброя для України: які танки та інші системи передають країні?* (Jake Horton and Tural Ahmedzade, *Ukraine weapons: What tanks and other equipment are countries giving?*) 28 грудня 2023 року, доступ за посиланням: <https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-62002218>

ООН щодо роззброєння, демобілізації та реінтеграції містять рекомендації щодо організації процесу РДР, які можна застосувати в Україні.

Враховуючи розповсюдженість зброї в Україні, процес роззброєння серед іншого може включати: створення масштабної і надійної програми обліку та управління наявним озброєнням на території держави; впровадження внутрішніх механізмів захисту від можливого впливу корупції; розробку плану безпечного зберігання та ефективного обслуговування виданої та зданої зброї з метою збереження боєздатності.

С. Реінтегрувати військовослужбовців у відставці у повоєнну економіку

Після закінчення війни Україні потрібно буде докласти колосальних зусиль для відновлення. Масштабне економічне потрясіння, спричинене російським вторгненням, ускладнює повернення військовослужбовців Збройних Сил України, у тому числі колишніх військовополонених, до цивільного життя. Для відновлення повоєнної економіки Україна має знайти шляхи створення привабливих економічних можливостей, як-от працевлаштування, для громадян, що завершили військову службу. Йдеться про те, щоб на державному рівні одночасно впроваджувати цільові ініціативи розвитку, особливо у регіонах, що найбільше постраждали від війни, та процеси РДР з метою створення економічних умов, що сприятимуть реінтеграції військовослужбовців у сферу цивільної зайнятості. Ефективна реалізація цих кроків уможливить проведення необхідних реформ, сприятиме розвитку та створенню міцного економічного фундаменту.

Процеси реінтеграції військовослужбовців у повоєнну економіку повинні відбуватися з урахуванням гендерних особливостей та бути адаптованими до потреб різних статей. До того ж, важливо забезпечити впровадження травма-інформованих та травмочутливих підходів на етапі планування реінтеграції шляхом залучення експертів-психологів.⁵⁵

Д. Забезпечити надання медичної допомоги та психосоціальної підтримки

Наслідком участі в бойових діях для багатьох ветеранів, включно з тими, хто перебував у полоні, є психологічні та емоційні травми, хвороби та

⁵⁵ Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

поранення.⁵⁶ На етапі переведення деяких підрозділів Збройних Сил до складу цивільних силових структур та інтеграції колишніх військовослужбовців у цивільну економіку, важливо, щоб учасники бойових дій або особи, що постраждали внаслідок війни отримали належну допомогу в процесі адаптації до цивільного життя. Щоб жити повним життям українські ветерани, особливо ті, хто перебував у полоні, можуть потребувати тривалої та дороговартісної психологічної допомоги, лікування та реабілітації. Так само, в деяких випадках ветеранам потрібна допомога у возз'єднанні з сім'ями, подоланні залежностей та розв'язанні проблем цивільного життя.

Міністерство у справах ветеранів України може очолити зусилля з реабілітації демобілізованих учасників бойових дій. Програма діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ), затверджена постановою КМУ від 12 червня 2020 року, уповноважила новостворене Міністерство у справах ветеранів надавати допомогу українським ветеранам, що воювали в АТО/ООС та учасникам Революції Гідності. Йдеться про надання фінансової та медичної допомоги, вирішення житлових питань, організацію освіти та підготовки, а також надання допомоги з працевлаштуванням. До обов'язків новоствореного Міністерства також відійшли обов'язки з надання допомоги сім'ям загиблих (померлих) ветеранів війни та впровадження програми героїзації ветеранів війни.⁵⁷

Е. Створити Корпус військового резерву

З метою підтримки готовності до відбиття збройної агресії у майбутньому, Україні потрібно знайти спосіб зберегти знання та навички, набуті силами безпеки і оборони. Як варіант, варто розглянути можливість створення Корпусу військового резерву, до складу якого увійдуть колишні кадрові підрозділи. Збереження набутих громадянами України професійних військових знань та навичок дозволить захистити та утримати значні інвестиції у військову сферу. Створення Корпусу резерву може також стати

⁵⁶ Андрій Гайдабрус, Мікель Сантана-Сантана, Юрій Лазаренко та Лідія Гіменес-Льорт, *Сучасна війна в Україні: Досвід впливу війни на психічне здоров'я комбатантів за останнє десятиліття*, Міжнародний журнал досліджень навколишнього середовища та громадського здоров'я (Andriy Haydabrus, Mikel Santana-Santana, Yuriy Lazarenko, and Lydia Giménez-Llort, *Current War in Ukraine: Lessons from the Impact of War on Combatants' Mental Health during the Last Decade*, INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENTAL RESEARCH AND PUBLIC HEALTH), 24 серпня 2022 року, 19, 10536, *доступ за посиланням*: <https://doi.org/10.3390/ijerph191710536>.

⁵⁷ Єдиний портал органів виконавчої влади України, *Реформа підтримки ветеранів (Veteran Support Reform)*, *доступ за посиланням*: <https://www.kmu.gov.ua/en/reformi/bezpeka-ta-oborona/veteran-support-reform>.

потужним інструментом стримування, надаючи Україні можливість суттєво збільшувати свою військову присутність протягом короткого проміжку часу. Крім того, створення Корпусу резерву дозволить надавати фінансову підтримку колишнім кадровим військовослужбовцям, що адаптуються до цивільного життя, шляхом виплати грошового забезпечення.

Г. Перевести деякі підрозділи Збройних Сил до складу цивільних силових структур

Український уряд також може розглянути можливість переведення деяких підрозділів Збройних Сил України до складу цивільних силових структур. Протягом війни цивільна поліція відіграє важливу роль у забезпеченні військових операцій, наприклад, встановлюючи блокпости, документуючи докази можливих воєнних злочинів та здійснюючи пошук боєприпасів, що не вибухнули. Після завершення російсько-українського збройного конфлікту необхідно буде продовжити проведення та розширити масштаби зазначених заходів задля забезпечення безпеки та контролю кордонів на раніше окупованих територіях і в прикордонних регіонах, де існує загроза загострення внутрішніх конфліктів і кримінальної ситуації. Рішенням цієї проблеми може стати програма переведення окремих підрозділів зі складу ЗСУ до цивільних силових структур.

Соціальна інфраструктура

Вирішення суспільних проблем, зумовлених війною, не можна відкладати до завершення переходу від воєнних до цивільних адміністрацій. Усі адміністрації почергово стикатимуться з такими проблемами. В цьому розділі детальніше йтиметься про актуальні соціальні питання як невід'ємну складову формування постконфліктної політики.

Повернення біженців

Виклики

Повномасштабне вторгнення Росії в Україну призвело до безпрецедентного зростання насильства та руйнувань.⁵⁸ Внаслідок цього від початку війни за кордон виїхали понад 6,2 мільйона українських біженців, а

⁵⁸ Агенство ООН у справах біженців, *Надзвичайна ситуація в Україні (Ukraine Emergency)*, УВКБ ООН, липень 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.

5,1 мільйона українців стали внутрішньо переміщеними особами.⁵⁹ Для повернення біженців та ВПО необхідно розробити цільові механізми, які би гарантували неухильне і повне дотримання їх прав в ході цього процесу.

Рекомендації

А. Залучити міжнародну підтримку для посилення спроможності правоохоронних та судових органів забезпечувати безпеку

Досвід Боснії і Герцеговини показує, що прогалини у спроможності державних органів забезпечувати безпеку можуть стати серйозною перешкодою для осіб, які прагнуть повернутися в місця свого походження. Окрім рекомендацій щодо реформування сектору безпеки, наданих в одному з попередніх розділів, частиною рішення згаданої проблеми може стати посилення спроможностей правоохоронних та судових органів, насамперед у багатоетнічних громадах та громадах Сходу України. Так як в цьому контексті особливо важливо буде забезпечити посилення безпеки без зростання дискримінації, Україні варто заручитися підтримкою неурядових та міжнародних організацій, як-от Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН). Залучення до процесу такої міжнародної організації, як УВКБ ООН, сприятиме моніторингу безпекової ситуації та вирішенню проблемних питань забезпечення безпеки осіб, що прагнуть повернутися в місця свого походження. Додатковим інструментом посилення безпеки може стати розгортання польових офісів на території сусідніх держав з великою кількістю українських біженців для моніторингу ситуації на місцях та співпраця з місцевими неурядовими організаціями.

В. Гарантувати добровільність репатріації

У процесі репатріації надзвичайно важливо, щоб жодна особа не була репатрійована проти власної волі. Прикладом ефективного механізму репатріації є процес, запроваджений в Кенії, що передбачає заповнення та подачу заяви на репатріацію особами, що прагнуть повернутися в місця свого походження. Подача заяви відбувається після контакту з уповноваженими організаціями та засвідчує добровільність процесу і поінформованість особи про ситуацію. В українському контексті, УВКБ ООН може допомогти

⁵⁹ Агенство ООН у справах біженців, *Надзвичайна ситуація в Україні (Ukraine Emergency)*, УВКБ ООН, липень 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.unrefugees.org/emergencies/ukraine/>.

запровадити подібний механізм для ефективної та добровільної репатріації. У рамках цього процесу заявники можуть обирати між сільським або міським пакетом допомоги із більшим грантом на репатріацію, як у Кенії, або пакетом допомоги із меншим грантом і земельною ділянкою, як у Гватемалі.

Створення Офісів з питань повернення біженців на території сусідніх держав шляхом залучення місцевих неурядових організацій, що діятимуть в рамках імплементаційної угоди з УВКБ ООН, є одним і варіантів реалізації вищезгаданого процесу. Звернення до таких офісів дозволить українським біженцям бути повністю поінформованими про стан справ в Україні та про труднощі, з якими вони можуть стикнутися після повернення.

С. Розробити програми реінтеграції

Для підтримки реінтеграції, Україні слід не лише розробити і впровадити соціальні програми за пріоритетними напрямками, як-от охорона здоров'я, ментальне здоров'я, освіта та забезпечення житлом, але і проводити відповідні інформаційні кампанії та організувати доступ до безоплатної правової допомоги. Така підтримка від держави є запорукою добробуту та стабільності для людей, які прагнуть відбудувати своє життя та громади. Розставивши пріоритети у доступі до ресурсів та допомоги, а також впровадивши цільові соціальні програми за переліченими напрямками, в Україні можна створити умови, що вмотивують громадян розвиватися та робити свій внесок у суспільство.

Процес повернення нелегально депортованих дітей та інших цивільних осіб

Виклики

Тисячі українських дітей та інших цивільних осіб були депортовані до Росії та Білорусі. Національній поліції України вдалося підтвердити понад 19 500 випадків насильницького переміщення дітей до Росії, однак реальна загальна кількість таких дітей може коливатися від 180 000 до 744 000. В групі найвищого ризику перебувають діти, що мешкають в дитячих будинках

та інших державних установах України.⁶⁰ Пріоритетними завданнями для України та всього світу є пошук цих дітей, їхнє повернення в Україну та реінтеграція в українське суспільство. Виконання цих завдань залежить від того, наскільки ефективно та злагоджено будуть вестися переговори про повернення українських дітей, та від того, чи надаватиме держава їм необхідну соціальну допомогу.

Рекомендації

А. Розробити комплексний та систематичний план повернення і реінтеграції депортованих дітей та інших цивільних осіб

Повернення примусово депортованих дітей та інших цивільних осіб до України вимагає запровадження багатоетапного підходу до подолання різнопланових труднощів, з якими ці люди стикалися та продовжують стикатися. Всупереч імпульсивному прагненню вирішити все і одразу, Україні слід ретельно продумати план дій, що передбачатиме не лише повернення примусово депортованих дітей та інших цивільних осіб до України, але і гарантуватиме їх успішну реінтеграцію в українське суспільство. Такий план дій може включати: подолання невідкладних і довгострокових наслідків для здоров'я, забезпечення доступної та якісної державної освіти та відновлення справедливості через міжнародні судові інстанції.

В. Створити державний орган з питань репатріації

Вищезгаданий план дій також має передбачати створення єдиного, централізованого державного органу з питань репатріації українських дітей

⁶⁰ Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Національне інформаційне бюро, *Діти війни (Children of War)*, доступ за посиланням: <https://childrenofwar.gov.ua/en>; Мікаела Дель Монте та Нефелі Барлаур, *Війна Росії проти України: Примусово переміщені українські діти (Micaela Del Monte and Nefeli Barlaour, Russia's war on Ukraine: Forcibly displaced Ukrainian children)*, доповідь ДСЄП, квітень 2023 року, доступ за посиланням: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747093/EPRS_BRI\(2023\)747093_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747093/EPRS_BRI(2023)747093_EN.pdf).

А. Реймонд і Кейтлін Н. Ховарт та ін., *Російська систематична програма перевиховання та всиновлення дітей з України*, Лабораторія гуманітарних досліджень Єльської школи громадського здоров'я (A. Raymond and Caitlin N. Howarth et al., *Russia's Systematic Program for the Re-Education & Adoption of Ukraine's Children*, Yale School of Public Health, Humanitarian Research Lab), 14 лютого 2023 року, доступ за посиланням: [дані \(conflictobservatory.org\)](https://conflictobservatory.org/); Олександра Матвійчук, Наталі Арно та Жасмін Д. Кемерон, *Насильницьке переміщення Росією українських цивільних осіб: Як громадянське суспільство сприяє підзвітності та правосуддю (Oleksandra Matviichuk, Natalie Arno and Jasmine D. Cameron, Russia's Forcible Transfers of Ukrainian Civilians: How Civil Society Aids Accountability and Justice)*, 3 березня 2023 року, доступ за посиланням:

<https://www.justsecurity.org/85324/russias-forcible-transfers-of-ukrainian-civilians-how-civil-society-aids-accountability-and-justice/>

та інших цивільних осіб. Основною метою діяльності такого органу має стати усунення будь-яких організаційних перешкод, що виникають в процесі репатріації. Саме тому, єдиний державний орган з питань репатріації повинен не лише централізувати процеси збору інформації, координації зусиль та проведення перемовин з питань репатріації, але і очолити відповідні ініціативи на національному рівні та співпрацювати з такими міжнародними організаціями, як Міжнародна коаліція за повернення українських дітей.⁶¹ Крім того, рекомендовано доручити згаданому органу або іншій установі підготувати інформаційну кампанію для розповсюдження заклику до звільнення та репатріації депортованих українських дітей та інших цивільних осіб.

До компетенції єдиного державного органу з питань репатріації має належати питання виділення фінансових ресурсів і надання підтримки зусиллям з репатріації, як на етапі пошуку, ідентифікації, встановлення місцезнаходження та репатріації осіб, так і протягом довгострокового періоду возз'єднання родин після репатріації.

С. Ведення реєстру депортованих дітей

Одним із першочергових завдань вищезгаданого державного органу з питань репатріації має стати створення та ведення повного реєстру дітей, щодо яких є припущення або встановлено факти примусової депортації до Росії.

Беручи до уваги досвід Сербії, збір та аналіз зразків ДНК може стати ще одним інструментом ведення такого реєстру та ідентифікації дітей, щодо яких є припущення або встановлено факти примусової депортації до Росії.⁶² Збір та аналіз зразків ДНК має здійснюватись в інтересах дитини та лише за письмової згоди родичів/опікунів. Очевидно, що такий інструмент відіграватиме особливо важливу роль у ситуаціях, коли родич дитини знає або припускає, що її було примусово депортовано, а натомість дитина

⁶¹ Див. Президент України, Під керівництвом Андрія Єрмака та Мелані Жолі запущено роботу Міжнародної коаліції за повернення українських дітей (*The International Coalition for the Return of Ukrainian Children under the leadership of Andriy Yermak and Mélanie Joly has been launched*), 2 лютого 2024 року, *доступ за посиланням*:

<https://www.president.gov.ua/en/news/pid-kerivnictvom-andriya-yermaka-ta-melani-zholi-zapusheno-r-88709>.

⁶² Див. ст. 19, Закон про встановлення фактів щодо статусу новонароджених дітей, які вважаються зниклими з пологових будинків Республіки Сербія (*The law on establishing the facts about the status of newborn children who are suspected of having disappeared from maternity hospitals in the Republic of Serbia*), *доступ до закону мовою оригіналу (сербською) за посиланням*:

<https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/18/6>.

перебуває в іншому населеному пункті на території України без відома родича.

Д. Створити незалежну комісію з розслідування порушень

Україні слід врахувати досвід Сербії та створити незалежну комісію для збору будь-якої інформації про статус дітей, щодо яких є припущення або встановлено факти примусової депортації до Росії. Незалежна комісія з розслідування цих порушень має бути наділена повноваженнями щодо збору та обробки даних, отриманих від органів влади та установ України.⁶³

Комісія також має бути наділена слідчими повноваженнями, необхідними для отримання додаткової інформації про тих дітей, які були внесені до реєстру як депортовані. Маючи такі повноваження, члени Комісії зможуть співпрацювати з представниками Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України та Національного інформаційного бюро задля вдосконалення реєстру «Діти війни». Для того, аби синхронізувати усю необхідну інформацію в реєстрі, члени Комісії повинні спрямовувати свої зусилля на збір та оцифрування особових справ дітей.

Серед іншого, на незалежну комісію з розслідування порушень також повинні бути покладені повноваження щодо збору інформації (за згодою) безпосередньо від потерпілих та членів їхніх сімей. Зазначені зусилля не лише сприятимуть репатріації депортованих дітей, але й дозволять потерпілим поділитися своїми історіями, таким чином документуючи неправомірні дії Росії.

Е. Гарантувати забезпечення безпеки, захист прав і задоволення основних потреб дітей та інших цивільних осіб

Успішна в довгостроковій перспективі репатріація дітей та інших цивільних осіб, проведена з урахування інтересів потерпілих, вимагає від України гарантувати забезпечення безпеки, захист прав і задоволення

⁶³ Див. ст. 29, Закон про встановлення фактів щодо статусу новонароджених дітей, які вважаються зниклими з пологових будинків Республіки Сербія, Бюлетень №18 (The law on establishing the facts about the status of newborn children who are suspected of having disappeared from maternity hospitals in the Republic of Serbia, Gazette No. 18), 3 березня 2020 року, *доступ до закону мовою оригіналу (сербською) за посиланням:* <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2020/18/6>.

основних потреб усіх депортованих осіб. Йдеться про надання належної медичної допомоги та психосоціальної підтримки, оформлення необхідних документів, що посвідчують особу, а також возз'єднання дітей з їх сім'ями або законними опікунами.

Імовірно, примусово переміщеним дітям необхідна буде допомога для реінтеграції в українське суспільство, оскільки в депортації багато з них зазнають інтенсивної русифікації. Саме тому, українським органам влади варто розробити плани впровадження спеціальних освітніх програм для реінтеграції депортованих дітей в українське суспільство.⁶⁴

Реінтеграція у системи зайнятості та освіти

Виклики

Під час російської окупації східних і південних областей України та Кримського півострова російські окупаційні війська ухвалили низку законів та внесли зміни в існуючу в регіонах політику в сфері освіти та працевлаштування. Після деокупації перед Україною постане питання виплати пенсій і соціальної допомоги особам, що працювали та сплачували податки органам окупаційної влади, а також питання визнання дипломів та сертифікатів про присвоєння професійної кваліфікації, виданих під час окупації.

Рекомендації

А. Не допускати жодних проявів дискримінації в політиці реінтеграції

Працюючи над розробкою політики реінтеграції в сфері освіти та працевлаштування для населення нині окупованих територій, представники української влади повинні забезпечити відповідність такої політики антидискримінаційним нормам міжнародного права. Зокрема, необхідно переконатися, що політика реінтеграції не створює політичне відчуження, адже результати проведеного раніше ситуаційного аналізу свідчать про те, що такий підхід не лише суперечить нормам міжнародного права, але і не дозволяє досягти істотного прогресу в питаннях соціальної згуртованості та розвитку постконфліктної держави.

⁶⁴ Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

Говорячи про антидискримінаційні норми міжнародного права, варто згадати про Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, яка зобов'язує держав-учасниць «забезпечити рівноправність кожної людини перед законом, без розрізнення раси, кольору шкіри, національного або етнічного походження, особливо щодо здійснення таких прав [. . .]: права на працю, вільний вибір роботи, справедливі і сприятливі умови праці, захист від безробіття, рівну плату за рівну працю, справедливую і задовільную винагороду; [та] права на освіту і професійну підготовку».⁶⁵

Отже, як держава-учасниця Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації для дотримання своїх міжнародно-правових зобов'язань, Україна повинна провадити неупереджену політику щодо визнання акредитацій у сферах освіти та зайнятості. Недопущення дискримінації також сприятиме поступовій реінтеграції етнічних росіян в українське суспільство, знижуючи рівень напруги та послаблюючи етнічні розбіжності.

В. Створити бюро з перевірки дипломів і свідоцтв та передбачити перехідний період для проведення такої перевірки

З огляду на обставини, Україні варто розглянути доцільність створення бюро, що перевірятиме відповідність дипломів та свідоцтв українським стандартам. Якщо йдеться про сфери, в яких українська система акредитації подібна до російської, український уряд зможе запровадити автоматичну систему визнання дипломів і свідоцтв для економії часу та ресурсів.

Більше того, рекомендується передбачити перехідний період, протягом якого відповідальний орган зможе переглянути усі соціальні виплати, пенсії, а також освітні дипломи і сертифікати про присвоєння професійної кваліфікації. Такий крок є обов'язковим, адже він дозволить українському уряду вжити заходів для (i) запобігання корупції; (ii) перевірки особи; (iii) оцінки поточних потреб та (iv) обмеження росту тіньової економіки. Оцінка поточних потреб відіграє важливу роль в контексті соціальних виплат, адже її результати надають уряду більше інформації щодо демографічних показників населення (як-от, збільшення частки людей з інвалідністю чи кількості смертей у сім'ї) після окупації.

⁶⁵ Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (Convention on the Elimination of Racial Discrimination), прийнята 21 грудня 1965 року, 660 U.N.T.S. 195, 1249 U.N.T.S. 13, ст. 5, *доступ за посиланням*: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx>.

Водночас, повторний перегляд запитів на виплату соціальної допомоги вимагає особливої пильності, аби уникнути несправедливих відмов або затримок. Наприклад, після завершення Балканських воєн хорватські механізми компенсації жертвам сексуального насильства неправомірно використовувалися для того, щоб позбавити компенсації жінок сербського походження.⁶⁶

С. Розробити спеціалізовану програму перекваліфікації за українськими стандартами для осіб, чий освітні дипломи та професійні сертифікати були визнані невідповідними

Оскільки брак фахівців на деокупованих територіях є небажаним явищем, варто розглянути можливість впровадження цільових програм перекваліфікації для підготовки фахівців у таких галузях, як педагогіка та юриспруденція, до роботи в українській системі. Для прикладу, для вирішення цієї проблеми у Латвії запровадили магістерську програму з педагогіки, яка дозволила викладачам не лише поглибити свої знання з дисципліни, а й адаптувати методіку викладання та наповнення занять до вимог оновленої системи освіти та навчальної програми.⁶⁷ Уникнути браку кадрів можна, надавши фахівцям, що проживають на нині окупованих територіях, можливість пристосуватися до професійних вимог, встановлених в Україні. Так, масові та раптові звільнення фахівців у повоєнній Німеччині виявилися непродуманим рішенням та призвели до гострого дефіциту кваліфікованих кадрів.⁶⁸

Д. Розширювати можливості обміну досвідом між деокупованими територіями та іншими регіонами України

Розширення можливостей навчання та стажування за обміном, зокрема, для вчителів, студентів, фахівців у галузі медицини та юриспруденції,

⁶⁶ Аня Владисавлевич, Младен Лакіч та Блерта Бегішоллі, *Компенсація для потерпілих від звалтувань під час Балканських війн надходить із запізненням* (Anja Vladisavljevic, Mladen Lakic and Blertha Begisholli, *Compensation Comes Late for Rape Survivors of Balkan Wars*), 19 червня 2019 року, доступ за посиланням: <https://balkaninsight.com/2019/06/19/compensation-comes-late-for-rape-survivors-of-balkan-wars/>.

⁶⁷ *Педагогіка та освітні науки в пострадянських країнах Балтії: 1990 - 2004 роки, зміни та виклики* (Pedagogy and Educational Sciences in the Post-Soviet Baltic States: 1990 - 2004, *Changes and Challenges*), Латвійський університет, 20, 2020 рік, доступ за посиланням: https://www.apgads.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/apgads/PDF/BAHP-2020/bahp-pes.1990-2004_Book.pdf.

⁶⁸ Чарльз І.МакКлелланд, *Американська реформа німецької професійної освіти після Другої світової війни* (Charles E. McClelland, *American Reform Efforts: German Professional Education after World War II*) Юрген Гайдекінг, Марк Депене та Юрген Гербст (ред.), *Взаємний вплив на освіту: Німеччина та США у XX столітті* (Jürgen Heideking, Mark Depaere and Jurgen Herbst (eds.), *Mutual Influence on Education: Germany and the United States in the Twentieth Century*), журнал Paedagogica Historica, New Series, 33, 1997 рік, с. 265-75. 1997 рік, доступ за посиланням: <https://core.ac.uk/download/pdf/270100245.pdf>.

дозволить підвищити соціальну згуртованість українського суспільства та провести перепідготовку осіб, що проживають на нині окупованих територіях, відповідно до українських стандартів.

Е. Забезпечити фінансування реформи освітнього сектору

Як правило, постконфліктний перехідний період створює можливості для проведення реформ та модернізації різних сфер, зокрема й освітньої. Україна може скористатися цією нагодою і розробити підходи до викладання та навчання з урахуванням Європейського зеленого курсу та Цифрової стратегії ЄС, збільшивши кількість годин, присвячених питанням сталого розвитку та кліматичних ініціатив, та перейшовши на більш екологічні⁶⁹ та цифрові методи викладання.⁷⁰

Цільове виділення ресурсів стане важливим фактором у консолідації української нації через освіту та культуру, особливо в регіонах з великою кількістю етнічних росіян. Одним з варіантів фінансування згаданих реформ є укладання договорів з міжнародними партнерами та організаціями. Наприклад, Алжир підписав п'ять кредитних угод зі Світовим банком у період з 1973 по 1980 рік для фінансування розвитку освіти.⁷¹

Верховенство права

В інтересах забезпечення демократичної легітимності Україні необхідно приділяти особливу увагу питанням дотримання принципу верховенства права. Законодавцям доведеться не лише проаналізувати дотримання Україною принципів захисту прав людини, але і переглянути усі обмеження, впроваджені в період активних бойових дій. Цей розділ присвячений таким актуальним питанням в сфері забезпечення верховенства права як права людини (зокрема, захист меншин), право власності та корупція.

⁶⁹ Рада Європейського Союзу, *Пропозиції до Рекомендації Ради ЄС щодо виховання екологічної сталості (Proposal for a Council Recommendation on learning for environmental sustainability)*, 25 травня 2022 року, доступ за посиланням: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9242-2022-INIT/en/pdf>

⁷⁰ Європейська комісія, *План дій щодо цифрової освіти на 2021-2027 роки (Digital Education Action Plan (2021-2027))*, доступ за посиланням: <https://education.ec.europa.eu/focus-topics/digital-education/action-plan>

⁷¹ Кароліна Абадір та Юрі Нох, *Політика та освіта в повоєнному Алжирі*, Збірка досліджень POMEPS 31, Соціальна політика на Близькому Сході та в Північній Африці (Caroline Abadeer and Yuree Noh, *Politics and education in post-war Algeria*, POMEPS Studies 31, Social Policy in the Middle East and North Africa), с. 81, доступ за посиланням:

(http://pomeps.org/wp-content/uploads/2018/10/POMEPS_Studies_31_SocialPolicy_Web-rev2.pdf).

Виклики

Оскільки в ході конфлікту національна ідентичність українців опинилася під загрозою через прагнення Росії знищити українську націю, в ході повоєнного врядування збереження та зміцнення української національної ідентичності відіграватиме вирішальну роль. Водночас, українська державна політика, спрямована на зміцнення національної ідентичності, має формуватися та впроваджуватися з урахуванням стратегічних інтересів, щоб не допустити випадків порушення демократичних стандартів. Формуючи свій підхід до вирішення питань національної ідентичності, Україні потрібно докласти зусиль, аби не допустити жодних порушень прав людини, насамперед прав національних меншин. Справа в тому, що такі порушення не лише поставлять під питання стан демократії та верховенства права в Україні, але і матимуть негативний вплив на відносини України з міжнародною спільнотою, зокрема як-от і на шанси вступу до ЄС.

Тому міжнародні експерти та українське громадянське суспільство визначили низку ризиків та викликів, які Україна повинна враховувати, плануючи подальші кроки для збереження та зміцнення української національної ідентичності. Серед таких викликів і ризиків - потенційна маргіналізація груп, які не відповідають національному наративу, а також відсутність політики, спрямованої на всебічний захист прав національних меншин. Така ситуація може спровокувати насилля та спротив з боку меншин. На думку експертів, для зниження таких ризиків і збереження демократичного ладу Україні варто розробити політику інклюзивної (ре)інтеграції усіх національних меншин, що у довгостроковій перспективі дозволить знизити рівень насилля та запобігти майбутнім війнам, зокрема, громадянським. Впроваджуючи політику реінтеграції, держава повинна орієнтуватися на прозорі та інклюзивні рішення, підтримувати відкритий діалог з представниками меншин та громадянського суспільства, а також забезпечити неухильне дотримання міжнародних стандартів шляхом залучення міжнародних спостерігачів та правозахисних організацій. Міжнародні експерти та представники українського громадянського суспільства також висловили занепокоєння надмірною складністю адміністративних процесів, що може суттєво вплинути на реалізацію прав населення окупованих територій. На думку експертів, порядок видачі документів, що посвідчують особу, людям та дітям з окупованих територій

має бути достатньо простим та опиратися здебільшого на адміністративне законодавство, а не на судові процедури.

Рекомендації

А. Сприяти реалізації права на свободу вираження поглядів

В ході повоєнного переходу, Україні рекомендується переглянути чинну нормативно-правову базу, аби забезпечити максимальний захист права на свободу вираження поглядів, що протягом останніх років зазнавало обмежень внаслідок агресії Росії проти України. Так, зокрема, Управління Верховного комісара ООН з прав людини висловило занепокоєння з приводу Закону України «Про медіа», прийнятого у 2022 році. Цей Закон був покликаний оновити нормативно-правову базу, що регулює діяльність ЗМІ, та привести її у відповідність міжнародним стандартам. Однак, згідно з заявою Управління Верховного комісара ООН з прав людини, є підстави вважати, що шляхом збільшення квоти на державну мову в прямому ефірі, такий закон непропорційно обмежить використання мов національних меншин у ЗМІ.

В. Гарантувати реалізацію права на використання будь-якої мови у виборчій кампанії

Проаналізувавши наявну судову практику ЄСПЛ, Україні рекомендується переглянути застосування обмежень на використання мови у виборчих кампаніях, наприклад шляхом заборони ведення кампанії будь-якою мовою окрім української, адже такі обмеження порушують право на свободу мови, закріплене у статті 10 Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Більше того, стаття 10 передбачає свободу отримувати і передавати інформацію *будь-якою* мовою з метою забезпечення масової участі в публічному, культурному, політичному і соціальному обміні інформацією. Вищезгадана стаття, серед іншого, охоплює і виборчі кампанії. Реалізація права на використання будь-якої мови у виборчій кампанії набуває особливого значення, якщо кандидати є представниками національних меншин. Для дотримання своїх правозахисних зобов'язань Україна повинна дозволити представникам національних меншин використовувати рідну мову у виборчих кампаніях. Таке рішення - це єдиний спосіб гарантувати рівний доступ до виборів для усіх громадян. Україна вже продемонструвала

готовність дотримуватися цієї рекомендації, вносячи поправки до положень про використання мов національних менших у грудні 2023 року.⁷²

С. Захищати право на свободу віросповідання

У 2022 році три законопроекти, зареєстровані у Верховній Раді, було визнано такими, що можуть порушувати право на свободу віросповідання. Особливе занепокоєння викликає законопроект №8371, оскільки він забороняє Українську православну церкву Московського патріархату та інші, адміністративно чи канонічно пов'язані з нею, релігійні організації й накладає для них мораторій на оренду державної та приватної власності в Україні. Такі заходи обмежують свободу віросповідання представників певних національних меншин, а їх впровадження на практиці викличе складнощі.⁷³ Українському уряду варто переконатися, що суперечливі закони, які можуть негативно вплинути на захист прав людини, прописані чіткими юридичними термінами і мають належне обґрунтування.

Д. Забезпечити рівні права для представників ЛГБТ+ спільноти

Російська агресія проти України зробила представників української ЛГБТ+ спільноти ще більш вразливими, зокрема в контексті служби в Збройних Силах України.⁷⁴ Особи, що перебувають у одностатевих стосунках з військовими, не можуть отримати соціальну допомогу у разі їх смерті, а також не можуть користуватися іншими правами, які є у різностатевих пар.

У березні 2023 року на розгляд Верховної Ради України було представлено законопроект, який узаконює одностатеві партнерства.⁷⁵ Крім того, навіть Європейський суд з прав людини наголосив на тому, що Україна зобов'язана забезпечити рівність у ставленні до одностатевих і різностатевих пар в державі.⁷⁶ У своєму рішенні ЄСПЛ ще раз підкреслив, що загалом

⁷² Інтерв'ю з міжнародними та українськими зацікавленими сторонами. Див. також Марцін Єндришак та Кшиштоф Нечипор, *Україна: чергова поправка до закону про національні меншини*, Центр східних студій (Marcin Jędrzyak and Krzysztof Nieczypor, *Ukraine: another amendment to the law on national minorities*, Centre for Eastern Studies (OSW)), 13 грудня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2023-12-13/ukraine-another-amendment-to-law-national-minorities>

⁷³ За даними інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами, Російська Православна Церква в Україні має 10000 священників і володіє нерухомістю вартістю в мільйони доларів.

⁷⁴ Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

⁷⁵ Робочий документ Європейської Комісії, Звіт про стан справ в Україні за 2023 рік (Commission Staff Working Document, Ukraine 2023 Report), 8 листопада 2023 року, *доступ за посиланням*: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

⁷⁶ Справа «Маймулахін і Марків проти України», Заява № 75135/14, ЄСПЛ, 1 червня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-224984%22%5D%7D>

сформульована мета захисту традиційної сім'ї сама собою не може бути прийнята як належна підстава, яка відображає суспільні інтереси і виправдовує відмову у правовому визнанні та захисті одностатевих пар.

Відтак, Україні необхідно прийняти закон про реєстрацію реєстрованого партнерства (цивільні партнерства), що надасть представникам ЛГБТ+ спільноти доступ до рівних прав з різностатевими парами.

Е. Посилити захист права на свободу мирних зібрань та об'єднань

Після припинення дії правового режиму воєнного стану та повного відновлення демократичного ладу у мирний час, українській владі необхідно буде переглянути чинну нормативно-правову базу з метою посилення захисту права на свободу мирних зібрань та об'єднань. Станом на сьогодні, в Україні немає закону, який би регулював процеси організації та проведення заходів і дозволяв би повною мірою реалізувати право на свободу мирних зібрань та об'єднань. Наявна нормативно-правова база наділяє судові органи широкими повноваженнями щодо обмеження цього права в інтересах національної безпеки та громадського порядку. Така ситуація зумовлена Конституцією України, яка передбачає правові інструменти для обмеження свободи зібрань з міркувань національної безпеки. Україні рекомендується доопрацювати державне законодавство з метою захисту права національних меншин на свободу мирних зібрань. Серед іншого, такий закон має забезпечувати: (i) право національних меншин на створення та управління політичними партіями задля впливу на процеси прийняття державних рішень, шляхом участі у виборах або референдумах; (ii) свободу мирних зібрань політичних груп, які критикують державний конституційний та правовий лад і прагнуть безперешкодного громадського обговорення політичного порядку денного (за умови, що реалізація таких свобод відповідає демократичним принципам); (iii) безперешкодну та безкарну діяльність груп, які заохочують збереження та розвиток традицій і культури конкретних національних меншин, а також відстоюють автономність і незалежність їх територій (за умови, що реалізація таких свобод відповідає демократичним принципам). Вимога щодо дотримання вищезгаданими групами фундаментальних демократичних принципів є основоположною для забезпечення національної безпеки та демократичного устрою в Україні. Вона гарантує, що описані в цьому тексті дії не загрожують національній ідентичності України. У разі, якщо політична група веде діяльність несумісну з українським конституційним ладом, законодавство має передбачати владні повноваження на розпуск такого суб'єкта. Умови розпуску політичної групи повинні бути чітко окреслені у

законодавстві, аби уникнути зловживань повноваженнями або порушень прав людини.

Майнові питання

Виклики

У відповідь на масову експропріацію Росією державної та приватної власності на окупованих територіях України, в Україні було ухвалено низку законів та політичних рішень, які захищають право власності, набуте відповідно до чинного українського законодавства, та забороняють будь-які майнові операції на тимчасово окупованих територіях, якщо вони суперечать законам України. Захищаючи інтереси України, такі закони та політичні рішення не повинні суперечити відповідним принципам національного та міжнародного права.

Рекомендації

А. Гарантувати повну відповідність майнового законодавства принципу юридичної визначеності

Закони та політичні рішення щодо захисту майна та інвестицій в Україні від посягань Росії повинні повністю відповідати чинним принципам міжнародного права та найкращим практикам, сформованим на основі історичних прецедентів. Відповідно, ухвалена нормативно-правова база має бути чіткою, послідовною і, за необхідності, уніфікованою. Така нормативно-правова база повинна чітко розмежовувати кожную постраждалу особу або групу осіб і забезпечувати скасування несправедливих або дискримінаційних законів, що впливають на право власності. Більше того, для збереження фактів та документальних доказів застосування конкретних правових інструментів, необхідне невідкладне ухвалення комплексної нормативно-правової бази.

Для дотримання своїх міжнародно-правових зобов'язань, Україна повинна гарантувати, що усі ухвалені закони та нормативно-правові акти в державі відповідають принципу юридичної визначеності. У практиці ЄСПЛ принцип юридичної визначеності застосовується в різних формах і контекстах. Цей принцип передбачає, що «закон має бути чітко сформульованим і передбачуваним у застосуванні, а також поважати принцип *res judicata* (принцип остаточності судових рішень, що забезпечує

стабільність судової системи та сприяє підвищенню довіри суспільства до судів)».⁷⁷

Корупція

Виклики

Незважаючи на те, що Україна бореться з корупцією з моменту здобуття незалежності в 1991 році, це суспільне явище досі широко розповсюджене в українському суспільстві. Корупція - це серйозна перешкода не лише для належного функціонування демократичної та прозорої системи врядування, але і для вступу до ЄС.⁷⁸ Протягом останніх двадцяти років чинні глави держави неодноразово брали на себе ініціативу у боротьбі з корупцією. Йдеться, зокрема, про невдалу «війну з корупцією» 2004 року на чолі з колишнім президентом Віктором Ющенком, приєднання України до Групи держав проти корупції у 2006 році⁷⁹ та розбудову антикорупційної інфраструктури чинним Президентом Володимиром Зеленським під час

⁷⁷ Справа «Гудмундур Андрі Астрадсон проти Ісландії» (*Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*), Заява № 26374/18, ЄСПЛ, п. 238, 2020 рік, *доступ за посиланням* : <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-206582%22%5D%7D>.

⁷⁸ Джуліан Гайда, *Україна бореться з корупцією не вперше. Вона й досі старається* (Julian Hayda, *Ukraine's fight against corruption isn't new. It's still trying*), NPR, 27 січня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.npr.org/2023/01/27/1151326940/ukraine-anti-corruption-efforts>; Фарах Стокман, *Корупція - це екзистенційна загроза для України, і українці це знають* (Farah Stockman, *Corruption Is an Existential Threat to Ukraine, and Ukrainians Know It*), The New York Times 10 вересня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.nytimes.com/2023/09/10/opinion/ukraine-war-corruption.html>; Тара Лоу, *Усе, що варто знати про корупційні скандали в українському уряді* (Tara Law, *What to Know About the Corruption Scandals Sweeping Ukraine's Government*), Time, 1 лютого 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://time.com/6249941/ukraine-corruption-resignation-zelensky-russia/>

⁷⁹ *Група держав проти корупції (GRECO) оприлюднила звіт про боротьбу з корупцією в Україні* (GRECO publishes report on fight against corruption in Ukraine), Kyiv Post, 18 листопада 2011 року, *доступ за посиланням*: <https://archive.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/greco-publishes-report-on-fight-against-corruption-117219.html>

російського вторгнення.⁸⁰ Попри усі ці зусилля, корупція залишається серйозним викликом для України.

Рекомендації

А. Наголошувати на важливості політичної волі у боротьбі з корупцією

Політична воля - це «міра прихильності осіб, відповідальних за прийняття рішень, до конкретного політичного вирішення певної проблеми».⁸¹ Брак політичної волі до боротьби з корупцією обмежує ефективність будь-яких механізмів відбудови та перехідного правосуддя. Корупція, як правило, перешкоджає впровадженню прозорих механізмів і процесів перехідного правосуддя, адже за відсутності ефективної антикорупційної політики, потік фінансування, спрямований до повоєнної держави, створює умови для зловживань. Український уряд разом з громадянським суспільством повинен сформувати потужну політичну волю до боротьби з корупцією на початку перехідного періоду, оскільки політична воля до реформ є найсильнішою одразу після завершення перехідного періоду, доки триває феномен «громадянської свідомості». Український уряд повинен активно висвітлювати свою антикорупційну стратегію, наприклад, організовуючи загальнонаціональні кампанії з інформування громадськості, а також взаємодіяти з громадянським суспільством для виявлення суб'єктів, які

⁸⁰ Вероніка Мелкозерова, *План Зеленського щодо боротьби з корупцією викликає побоювання щодо замовчування фактів* (Veronika Melkozerova, *Zelensky's corruption crackdown plan raises cover-up fears*), Politico, 28 серпня 2023 року, *доступ за посиланням*:

<https://www.politico.eu/article/volodymyr-zelensky-corruption-scandal-crackdown-treason-ukraine-war-democracy-antac-anti-corruption-action-center/#:~:text=%E2%80%9Cconspiracy%20theories.%E2%80%9D-,Zelensky%20acted%20to%20begin%20the%20process%20of%20changing%20the%20law,the%20procurement%20of%20humanitarian%20aid.>; Петро Бурковський, *Що думають українці про проблеми в секторі оборони та війську*, Фонд «Демократичні ініціативи», 4 вересня 2023 року, *доступ до матеріалу мовою оригіналу (українською) за посиланням*: <https://dif.org.ua/article/shcho-dumayut-ukraintsi-pro-problemi-v-sektori-oboroni-ta-viysku>; Шон Вокер, *Українці розуміють, що корупція вбиває: Київ виступає проти давнього ворога* (Shaun Walker, *'Ukrainians understand corruption can kill': Kyiv takes on an old enemy*), The Guardian, 19 вересня 2023 року, *доступ за посиланням*:

<https://www.theguardian.com/world/2023/sep/19/corruption-kyiv-takes-on-an-old-foe-wartime>. Див. також Венеційська комісія, *Про Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним з надмірним впливом осіб, які мають значну економічну і політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»* (On the Law "On The Prevention Of Threats To National Security Related To The Excessive Influence Of Persons With Significant Economic And Political Weight In Public Life (Oligarchs)), 12 червня 2023 року, *доступ за посиланням*: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2023\)018-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2023)018-e).

⁸¹ Девід Робертс, *А що ж взагалі таке «політична воля»? Вчені беруться за визначення* (David Roberts, *What is "political will," anyway? Scholars take a whack at defining it*), Vox, *доступ за посиланням*: <https://www.vox.com/2016/2/17/11030876/political-will-d>.

брали участь у корупційних діяннях до і під час конфлікту. Такий підхід дозволить запобігти скоєнню корупційних діянь в повоєнний період.

В. Забезпечити ефективну боротьбу з корупцією за допомогою інструментів перехідного правосуддя, включаючи судові та позасудові механізми, як-от Комісія правди

Успішна реалізація перехідного правосуддя певною мірою залежить від одночасного впровадження конкретних та ефективних антикорупційних рішень. Боротьба з корупцією повинна бути належним чином інтегрована в усі судові та позасудові механізми і процеси, спрямовані на забезпечення відповідальності за порушення прав, встановлення істини та примирення. Включення питання боротьби з корупцією до компетенції та мети механізмів і процесів перехідного правосуддя є важливою ознакою того, що уряд робить серйозні кроки у боротьбі з корупцією. Під час впровадження механізмів і процесів перехідного правосуддя суб'єкти перехідного правосуддя, як-от слідчі, прокурори, судді та працівники Комісії з правди, повинні пройти спеціальну та ретельну підготовку щодо виявлення корупційних злочинів та отримання відповідних показань. До складу Комісії правди має входити щонайменше одна особа з досвідом розслідування корупційних діянь. Крім того, представники громадянського суспільства повинні мати можливість здійснювати нагляд та повідомляти про факти корупційних дій.

С. Проводити тренінги з питань протидії корупції для держслужбовців та працівників органів перехідного правосуддя

Беручи до уваги попередню рекомендацію, варто зазначити, що тренінги з питань розпізнавання та протидії корупції для держслужбовців та працівників органів перехідного правосуддя відіграватимуть вирішальну роль в ефективності антикорупційних зусиль. Програма таких тренінгів може охоплювати такі питання як: що таке корупція, як розпізнати ознаки корупції та що робити держслужбовцю, коли від нього вимагають або йому намагаються дати хабар. Так, представникам Комісії правди варто пройти тренінг з питань корупції, що проявляється під час збору свідчень, проведення розслідування, публічних слухань, надання підтримки потерпілим, а також на етапах заключного аналізу та підготовки звітів.

Тренінг, присвячений питанням впливу корупції на пересічного громадянина, може посилити політичну волю до реалізації програм

перехідного правосуддя. Крім того, в основу тренінгу може бути покладено «кодекс поведінки», який організація прагне впровадити серед своїх представників. Проведення тренінгу з елементами заохочення формує у свідомості людей уявлення про те, що за дотримання етичних стандартів можна отримати винагороду.

D. Вживати заходів для притягнення до відповідальності високопосадовців, причетних до масштабної корупції

Притягнення до відповідальності високопосадовців, що скоїли корупційні злочини, як правило, є потужним сигналом про боротьбу з безкарністю та сприяє демократичним перетворенням, ставлячи під сумнів всездозволеність корупційних режимів. Справи проти високопосадовців можуть також слугувати поштовхом для мобілізації політичної волі, не виснажуючи при цьому обмежені ресурси судової системи. Можливість амністії має розглядатися лише у справах про незначні корупційні діяння. Навіть у випадку, якщо рішення про амністію було прийнято, для корупціонера однаково повинна настати інша форма відповідальності, наприклад, штраф та конфіскація неправомірно отриманих прибутків.

Наприклад, за оцінками українського громадянського суспільства, Державна міграційна служба України залишається однією з найбільш корумпованих установ в Україні.⁸² Тому у постконфліктний період варто приділяти особливу увагу впровадженню антикорупційних заходів, які посилять захист мігрантів та дозволять здійснювати пильний нагляд за роботою цього відомства.

E. Забезпечити дотримання законів, що захищають журналістів та представників громадянського суспільства

В процесі здійснення перехідного правосуддя необхідно забезпечити можливість для незалежних ЗМІ та інших суб'єктів громадянського суспільства відігравати їхню традиційно важливу роль у розслідуванні корупційних діянь та висвітленні антикорупційних зусиль. Для уможливлення таких зусиль слід підтримувати закони про свободу інформації, лобювати декриміналізацію наклепу в законах, що стосуються корупції, а також навчати журналістів-розслідувачів. Для посилення політичної волі та досягнення максимального ефекту антикорупційної

⁸² Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

політики українському уряду рекомендується розробити стратегію посилення захисту журналістів та представників громадянського суспільства, особливо під час дії перехідного правосуддя.

Е. Провести атестацію нових державних службовців та переатестацію осіб, залучених до роботи в системі перехідного правосуддя

Атестація несе в собі три переваги для функціонування механізмів перехідного правосуддя. По-перше, вона може стати сигналом для громадян про те, що корумпований режим насправді відійшов від влади, зокрема і в силових структурах. По-друге, переатестація може сприяти впровадженню програм перехідного правосуддя, усуваючи від влади осіб, які можуть цьому перешкоджати. По-третє, вона дозволить зміцнити співпрацю в установах, що здійснюють перехідне правосуддя. Водночас, надзвичайно важливо визначити правильні критерії атестації, оскільки відсторонення всіх без винятку корупціонерів, зокрема тих, що скоїли незначні порушення, може викликати обурення і негативну реакцію, особливо якщо корупція була єдиним засобом отримання або збереження державної роботи чи контрактів.

Г. Залучення міжнародних інституцій для підтримки малозабезпечених напрямків програм перехідного правосуддя

Фахівці з питань перехідного правосуддя повинні виступати за те, аби міжнародні банки розвитку, які фінансують перехідні уряди, наголошували на проведенні антикорупційних реформ та збільшували фінансування таких зусиль. Програми перехідного правосуддя можуть також залучати міжнародні інституції до повернення активів або проведення атестації. Важливо, щоб організації українського громадянського суспільства наполягали на впровадженні такої політики, а український уряд встановлював суворі вимоги до фінансових операцій для запобігання проявам корупції.

Перехідне правосуддя

Процеси перехідного правосуддя є важливою складовою постконфліктного врядування. Для подолання наслідків жорстоких злочинів, скоєних в ході війни, українській владі потрібно буде вирішити низку питань, зокрема, як ставитися до тих, хто співпрацював з окупаційною владою.

Колаборанти

Виклики

Міжнародні організації та представники громадянського суспільства⁸³ широко розкритикували чинне українське кримінальне законодавство щодо колабораціонізму.⁸⁴ Неоднозначні і відкриті до інтерпретації формулювання чинного законодавства можуть стосуватися багатьох людей, які проживають на окупованих територіях, навіть якщо вони не співпрацювали з окупаційною владою з власної волі. Таким чином, неправильне тлумачення чинного законодавства може порушити низку зобов'язань України у сфері прав людини.

Рекомендації

А. Внести зміни до статті 111-1 Кримінального кодексу України щодо колабораційної діяльності з метою приведення її вимог у відповідність до стандартів захисту прав людини та міжнародного гуманітарного права

Міжнародні організації, зокрема Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ ООН), розкритикували закон, яким було внесено зміни до Кримінального кодексу України та додано статтю про колабораційну діяльність. Зокрема, в звіті УВКПЛ ООН зазначено, що закон та окремі випадки його застосування не відповідають міжнародному праву в галузі

⁸³ ГО «Центр прав людини ZMINA», ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», ГО «Донбас SOS», ГО «Крим SOS», БФ «ВостокSOS», БФ «Стабілізейшен Суппорт Сервісез», ГО «Кримська правозахисна група», *Притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення колабораційної діяльності: аналіз діючого законодавства, практики його застосування та пропозиції щодо зміни законодавства (Criminal Liability for Collaborationism: analysis of current legislation, practice of its application, and proposals for amendments)*, Аналітична записка, *доступ за посиланням:*

https://zmina.ua/wp-content/uploads/sites/2/2022/12/zvit_zmina_eng-1.pdf; Бюро демократичних інститутів і прав людини, *Другий проміжний звіт про порушення міжнародного гуманітарного права та прав людини в Україні (Second Interim Report on reported violations of international humanitarian law and international human rights law in Ukraine)*, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, 14 грудня 2022 року, *доступ за посиланням:* <https://www.osce.org/files/f/documents/0/5/534933.pdf>.

⁸⁴ Кримінальний кодекс України, Стаття 111.1, *доступ до файлу мовою оригіналу (українською) за посиланням:* https://protocol.ua/ua/kriminalniy_kodeks_ukraini_stattya_111_1/; Ukraine: Нові закони криміналізують співпрацю з країною-агресором (New Laws Criminalize Collaboration with an Aggressor State), *доступ за посиланням:*

<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2022-04-04/ukraine-new-laws-criminalize-collaboration-with-an-aggressor-state/>

прав людини та міжнародному гуманітарному праву.⁸⁵ Таким чином, для приведення цієї статті у відповідність до стандартів міжнародного права, Україні потрібно внести зміни, обмежуючи випадки її застосування.

Наразі в Україні відкрито близько 400 проваджень за статтею 111-1 Кримінального кодексу України «Колабораційна діяльність». Українська влада повинна переглянути цю статтю та політику її застосування, щоб зосередити зусилля на притягненні до відповідальності осіб, що скоїли звірства на окупованих територіях.⁸⁶ Закон не повинен використовуватися як інструмент політичних переслідувань. Натомість, він має чітко розмежовувати осіб, які обіймали керівні посади та зробили вагомий внесок у підтримку російського вторгнення та осіб, які були змушені продовжувати виконувати свої професійні обов'язки на окупованих територіях, щоб заробляти на життя, задовольняти потреби населення, або з інших причин проти власної волі співпрацювали з окупаційними військами.

Кримінальне переслідування будь-якої особи має ґрунтуватися на достовірних доказах її співпраці з окупаційною владою та причетності до воєнних злочинів, злочинів проти людяності, геноциду, злочину агресії або інших серйозних порушень прав людини. Підставою для кримінального переслідування особи не можуть бути дії, вчинені під час окупації, якщо вони були пов'язані зі забезпечення населення окупованої території комунальними послугами (наприклад, освітою),⁸⁷ «продуктами харчування, житлом, одягом, транспортом та медичними послугами»⁸⁸, оскільки відповідно до положень Женевської конвенції (IV) про захист цивільного населення під час війни окупаційна влада може залучати цивільне населення до таких робіт в примусовому порядку. Так само, окупаційна влада може примусити окремих представників правоохоронних органів та органів правосуддя продовжити виконувати службові обов'язки відповідно до Женевських конвенцій, адже їх робота є необхідною для підтримання правопорядку на окупованих

⁸⁵ Управління Верховного комісара ООН з прав людини, Доповідь щодо ситуації в Україні, пов'язаної із захистом прав людини, 1 серпня 2022 року - 31 січня 2023 року (*Report on the Human Rights Situation in Ukraine, 1 August 2022 - 31 January 2023*), 24 березня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/countries/ukraine/2023/23-03-24-Ukraine-35th-periodic-report-ENG.pdf>

⁸⁶ Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

⁸⁷ Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни, ст. 50, *доступ за посиланням*: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949>

⁸⁸ Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни, ст. 51, *доступ за посиланням*: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949>

територіях.⁸⁹ Четверта Женевська конвенція також забезпечує захист осіб, які співпрацюють з окупаційними силами, і передбачає співпрацю між окупаційною владою та адміністративним персоналом окупованої території заради продовження надання основних послуг та функціонування регіону.⁹⁰ Наприклад, переслідування за колабораційну діяльність окремих працівників навчальних закладів, які продовжують працювати на окупованих територіях може не відповідати принципам міжнародного права. Таке переслідування також загострить брак кваліфікованих викладацьких кадрів на окупованих територіях.⁹¹

В. Надати роз'яснення стосовно застосування законодавства, якщо українською стороною буде прийнято рішення не вносити поправки

З декількох інтерв'ю відомих українських громадських організацій зрозуміло, що внесення поправок до чинного законодавства може бути тривалим і складним процесом. Натомість було запропоновано видати роз'яснення для прокурорів стосовно застосування закону, аби гарантувати його відповідність нормам міжнародного права. Таким чином, замість ухвалення змін до Кримінального кодексу, українська сторона може вдатися до надання спеціальних роз'яснень для прокурорів і суддів усіх ланок судочинства, забезпечуючи єдність застосування закону в ході кримінального переслідування.

С. Надати роз'яснення щодо застосування статті 436-2 Кримінального кодексу України

Стаття 436-2 Кримінального кодексу України криміналізує глорифікацію актів російської агресії.⁹² Чинна редакція закону забороняє

⁸⁹ Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни, ст. 54, Коментар 1958 року, *доступ за посиланням*: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949/article-54/commentary/1958>

⁹⁰ Стаття 24, про забезпечення добробуту дітей; Стаття 40, про працевлаштування та примусові роботи; Стаття 50, про поведінку окупаційної держави з дітьми; Стаття 51, про примусову службу в збройних силах окупаційної держави; Стаття 54, про статус суддів та посадових осіб на окупованих територіях; та Стаття 56 про гігієну та громадське здоров'я - усі ці статті, судячи з усього, відображають очікування, що місцеві органи влади повинні продовжувати співпрацювати з окупаційними силами у наданні державних послуг, і що за певних обставин вони можуть бути примушені до цього. Див. Женевська конвенція (IV) про захист цивільного населення під час війни, ст. 24, 40, 50, 51, 54, та 56, *доступ за посиланням*: <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/gciv-1949>.

⁹¹ Інтерв'ю представників PILPG з національними та міжнародними зацікавленими сторонами.

⁹² Кримінальний кодекс України, Стаття 436-2, *доступ до файлу мовою оригіналу (українською) за посиланням*:

https://protocol.ua/ua/kriminalniy_kodeks_ukraini_stattya_436_2/

будь-яке виправдовування, визнання правомірною, заперечення збройної агресії Російської Федерації проти України. Українські експерти вказують на занадто неоднозначне формулювання згаданої статті та відкритість до тлумачень, що може негативно вплинути на діяльність українського громадянського суспільства, журналістів та активістів. Окрім цього, вказана стаття суперечить міжнародним-правовим зобов'язанням України у галузі прав людини, включно із зобов'язанням захищати свободу вираження поглядів, тим самим загрожуючи функціонуванню демократії в Україні.⁹³

Д. Притягти до відповідальності колаборантів з дотриманням належної правової процедури та права на справедливий суд

Притягнення до відповідальності колаборантів має відбуватися з дотриманням належної правової процедури та права на справедливий суд. У 1973 році Україна ратифікувала Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, а у 1995 році ратифікувала Європейську угоду про осіб, які беруть участь у процесі Європейського суду з прав людини. Обидві угоди передбачають запобіжні заходи, зокрема пов'язані з правом на справедливий судовий розгляд та дотриманням належної правової процедури. Так, право на свободу вираження поглядів, передбачене статтею 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, може суперечити положенням статей 111-1, 110 та 436-2 Кримінального кодексу України, які передбачають кримінальну відповідальність за підтримку окупаційної влади. Притягнення до відповідальності колаборантів за твердження або онлайн-публікації, у більшості випадків, суперечитиме статті 10 Конвенції. За більшості обставин, криміналізація впровадження навчальних програм окупаційної влади та поширення її пропаганди також суперечитиме статті 10 Конвенції. Стаття 10(2) Конвенції визнає можливу необхідність впровадження обмежень та штрафних санкцій в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності та громадського порядку. Відступи від забезпечення певних прав та свобод під час дії правового режиму воєнного стану передбачені статтею 15 Конвенції, але принцип зворотної дії статті 7 Конвенції залишається в силі. Такі порушення можуть бути виправданими в процесі притягнення до відповідальності осіб, що були беззаперечно залучені до процесу розповсюдження пропаганди окупаційних військ або активно задіяні в російському освітньому процесі на тимчасово окупованих територіях, спрямованому на викорінення української національної ідентичності. Тим не менше, в усіх випадках Європейський суд з прав

⁹³ Інтерв'ю з українськими зацікавленими сторонами.

людини застосовує критерій пропорційності до будь-яких відступів від статті 10⁹⁴ Конвенції і вважає, що в демократичному суспільстві слід застосовувати «найменш обмежувальні» заходи, аби ті вважалися пропорційними та необхідними.⁹⁵ Зважаючи на міру, в якій статті 111(1) і 436-2 Кримінального кодексу України відступають від права на свободу вираження поглядів, передбаченого статтею 10 Конвенції, українська сторона повинна усвідомлювати, що Європейський суд з прав людини ретельно перевірить пропорційність відступів від Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, та повинна бути готовою відстояти будь-які відступи на підставі наявної юриспруденції Суду.

Люстрація

Виклики

Дотепер процес люстрації в Україні регулювався Законом України № 1682-VII від 16 вересня 2014 року «Про очищення влади» (Законом про люстрацію).⁹⁶ Проте, цей закон не відповідає поточній ситуації в Україні і викликав низку зауважень та критики з боку європейських інституцій.⁹⁷

Рекомендації

А. Внести поправки або скасувати закон про люстрацію

Закон України «Про очищення влади», прийнятий у 2014 році, не відповідає вимогам сьогодення в Україні та потребує або внесення значних змін, або аброгації. За умови аброгації чинного Закону, повинен бути прийнятий новий нормативно-правовий акт, дія якого розповсюджуватиметься на осіб, що співпрацювали з окупаційними

⁹⁴ *Справа «Хендісайд проти Великобританії» (Handyside v The United Kingdom)*, Заява № 5493/72, ЄСПЛ, Рішення, 7 грудня 1976 року, *доступ за посиланням*: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57499%22%5D%7D>

⁹⁵ *Справа «Глор проти Швейцарії» (Glor v Switzerland)*, Заява № 13444/04, ЄСПЛ, Рішення, 30 квітня 2009 року, *доступ за посиланням*: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2213444/04%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-92525%22%5D%7D>

⁹⁶ Закон України № 1682-VII від 16.09.2014 «Про очищення влади»

⁹⁷ Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія), *Остаточний висновок щодо Закону про очищення влади (Закону про люстрацію) (Final Opinion on the Law on Government Cleansing (Lustration law) of Ukraine)*, Висновок № 88/2014, 19 червня 2015 року, *доступ за посиланням*: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad\(2015\)012-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=cdl-ad(2015)012-e)

військами або займали посади в окупаційних адміністраціях на тимчасово окупованих територіях. Такий нормативно-правовий акт повинен гарантувати, що вищеперелічені особи не становитимуть загрози українським демократії та верховенству права в майбутньому.

Люстрація - це важливий інструмент для перевірки та ізоляції осіб, причетних до скоєння злочинів та порушення прав людини. Проведення люстрації під час перехідного періоду дозволяє уникнути повторення випадків порушення прав людини та забезпечити надійність і легітимність державних установ. Люстрація унеможливорює перебування на державних посадах осіб, пов'язаних з окупаційним режимом. Натомість процес атестації/переатестації дозволяє визначити придатність осіб до державної служби за результатами індивідуальної перевірки. Процеси люстрації та атестації/переатестації покликані підвищити рівень довіри громадськості до державних установ, посилити легітимність та підвищити результативність роботи інституцій, а також покласти край зловживанням і проблемам попереднього режиму.⁹⁸

В. Визначити мету люстрації

Досвід проведення люстраційних процесів свідчить про те, що успіх люстрації залежить від врахування думки громадськості як на етапі розробки, так і на етапі впровадження цільових програм. Однак, не варто намагатись визначити параметри люстрації, не сформулювавши мету процесу. Перш за все, необхідно вирішити, що важливіше в процесі люстрації: забезпечити добросовісність державних службовців чи відновити довіру суспільства до уряду. На формулювання мети люстрації також впливає і те, чи вважають громадяни країни, що більшість державних службовців заслуговують на шанс виправитися; чи є побоювання, що допуск неатестованих політиків до участі у врядуванні поставить під загрозу перехід до демократії; та чи є суб'єкти, що зацікавлені у створенні інституційного вакууму в період невизначеності та нестабільності. Масштаби люстрації значною мірою залежатимуть від визначених цілей.

С. Включити чіткі критерії атестації та переатестації до кожного закону, ухваленого для проведення люстрації

⁹⁸ *Перехідне правосуддя: Інформаційний довідник, ІНСТИТУТ МИРУ СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ (Transitional Justice: Information Handbook, UNITED STATES INSTITUTE OF PEACE 3), вересень 2008 року, доступ за посиланням: <http://www.usip.org/files/TRANSITIONAL%20JUSTICE%20formatted.pdf>.*

Як правило, критерії атестації та переатестації визначаються законодавством або атестаційною комісією на початковому етапі процесу. Аналіз передового досвіду свідчить про те, що українській владі варто спрямувати свої зусилля на атестацію та переатестацію осіб, що скоїли найгрубіші порушення прав людини під час конфлікту та до нього.

З огляду на обмежені ресурси України, усунення цих осіб від державного управління є вкрай важливим, як в контексті забезпечення відповідальності за злочини і порушення прав людини, так і з погляду інституційної доброчесності. Водночас, атестаційні комісії можуть враховувати такі критерії як корупційні діяння, причетність до іншої злочинної діяльності та зв'язки з політичними або збройними угрупованнями. Іноді атестаційними критеріями також можуть слугувати кваліфікація та професійні навички. Попри те, що постконфліктні держави подекуди проводять «чистку» чи взагалі відсторонюють від державної служби цілі групи осіб (зазвичай на підставі їх приналежності до попереднього правлячого уряду), така практика дедалі частіше засуджується через порушення належної правової процедури, недотримання принципу примирення та підризу стабільності уряду. Світова практика свідчить на користь оцінки особи на основі її дій, адже такий підхід є більш справедливим та демократичним.

Розвиток

Економіка України зазнала істотного впливу війни, і для її відновлення знадобиться значна кількість ресурсів. У цьому розділі буде висвітлено процес відновлення та реформування економіки у постконфліктний період.

Відновлення та реформування економіки

Виклики

Російська військова агресія докорінно вплинула на економіку та розвиток України. Станом на початок 2024 року обсяг збитків, завданих Україні війною, коливався від \$543 млрд до \$600 млрд доларів США.⁹⁹

⁹⁹ *Прямі збитки, нанесені інфраструктурі України в ході війни, складають майже \$63 млрд. Загальні втрати економіки \$543-600 млрд (Direct damage caused to Ukraine's infrastructure during the war has already reached almost \$63 billion. Global economic losses are about \$543-600 billion), Київська школа економіки, доступ за посиланням:*

<https://kse.ua/about-the-school/news/zbitki-naneseni-infrastrukturi-ukrayini-v-hodi-viyini-skladayut-mayzhe-63-mlrd/>

Більше того, наразі Україна витрачає близько 22% ВВП на потреби сектору безпеки і оборони¹⁰⁰, перерозподіляючи значну частину ресурсів, які могли б піти на розвиток держави та соціальну підтримку населення. Після завершення війни принцип розподілу коштів доведеться змінити. Як правило, відновлення та реформування економіки стає серйозним викликом для постконфліктних держав.

Рекомендації

А. Залучити міжнародну фінансову допомогу

Міжнародна фінансова допомога відіграє ключову роль у повоєнний період. За відсутності економічних можливостей люди більш схильні до злочинних діянь, біженці рідше повертаються та беруть участь у післявоєнній відбудові, а випадки насильства трапляються частіше, що призводить до продовження конфлікту.¹⁰¹ Після завершення конфлікту, країни-сторони опиняються в ситуації економічного та соціального занепаду, що значно підвищує ризик повторного виникнення конфлікту. Пільгове фінансування потреб розвитку (за винятком гуманітарної та військової допомоги) безпосередньо впливає на економічне зростання, яке в свою чергу є вирішальним фактором виникнення конфліктів у всьому світі.¹⁰² Якщо економічна ситуація погіршується, ведення справ у звичному режимі стає все більш ризикованим, а економічна поведінка - більш опортуністичною, адже зникає мотивація створювати чесну репутацію. Наприклад, у повоєнних умовах, коли питання майнових прав неврегульовані, а економічна допомога відсутня, особи, які не мають законного права власності, можуть захопити або зайняти майно інших осіб, таким чином підвищуючи рівень злочинності.¹⁰³

¹⁰⁰ Даниїл Монін, *Бюджет України на 2024 рік* (Daniil Monin, *Ukraine's Budget for 2024*), дослідницький центр Wilson Center, 12 грудня 2023 року, *доступ за посиланням*: <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraines-budget-2024#:~:text=Military%20Spending&text=Twenty%2Dtwo%20percent%20of%20GDP,for%20defense%20and%20homeland%20security>.

¹⁰¹ Пол Колльєр, В.Л. Елліот, Хевард Гегре, Анке Геффлер, Марта Рейнал-Керол та Ніколас Самбаніс, *Як вийти з пастки конфлікту: Громадянська війна і політика розвитку* (Collier, Paul; Elliott, V. L.; Hegre, Håvard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta; Sambanis, Nicholas; *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*), 2003 рік.

¹⁰² Пол Колльєр, В.Л. Елліот, Хевард Гегре, Анке Геффлер, Марта Рейнал-Керол та Ніколас Самбаніс, *Як вийти з пастки конфлікту: Громадянська війна і політика розвитку* (Collier, Paul; Elliott, V. L.; Hegre, Håvard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta; Sambanis, Nicholas; *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*), с. 150-155, 2003 рік.

¹⁰³ Пол Колльєр, В.Л. Елліот, Хевард Гегре, Анке Геффлер, Марта Рейнал-Керол та Ніколас Самбаніс, *Як вийти з пастки конфлікту: Громадянська війна і політика розвитку* (Collier, Paul; Elliott, V. L.; Hegre, Håvard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta; Sambanis, Nicholas; *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*), с. 135-137, 2003 рік.

Економічна нестабільність демотивує біженців повертатися до місця свого походження та поширює бідність у державі, адже вкрай необхідний капітал залишається за кордоном. Високий рівень заборгованості, неефективна економічна політика та політична нестабільність поглиблюють цю проблему. Необхідно заохочувати біженців повертатися до країни походження та брати участь у повоєнному відновленні. Одним із методів заохочення репатріації є підтримання конкурентоспроможного курсу валют, оскільки значний розрив між офіційним курсом та курсом на внутрішньому ринку призводить до відтоку капіталу.¹⁰⁴

Насамкінець, економічна нестабільність може спричинити підвищення рівня насильства серед громадян, позбавлених змоги долучитися до економіки, що процвітає. Одним із варіантів вирішення цієї проблеми є процес роззброєння, демобілізації та реінтеграції (РДР). Завдяки цьому процесу колишні комбатанти можуть знайти нові можливості бути продуктивними у цивільному житті. Скорочення конфліктів відбувається завдяки зменшенню військових витрат і зниженню рівня бідності, що дає змогу відновити стабільність. Як зазначалося у попередніх розділах, надання фінансової допомоги є вкрай необхідним, щоб уникнути підвищення рівня злочинності, збільшення кількості біженців та виникнення нових конфліктів у повоєнних регіонах.

В. Розробити нові та реформувати існуючі соціальні програми

У післявоєнний період Україна потребуватиме реформування соціальних програм як основи майбутнього процвітання. Такі заходи переважно стосуватимуться економічних механізмів. Вони мають бути спрямовані на задоволення потреб обох категорій населення: того, що вже проживає в регіоні, й осіб, які повертаються до місця свого походження. Реформування соціальних програм може проводитись на основі існуючої соціальної інфраструктури, а нові соціальні програми можуть бути розроблені з нуля на деокупованих територіях.

Успіх постконфліктного переходу залежатиме від ґрунтовного розуміння проблем, викликів та пріоритетів. Реінтеграція громадян, які беруть безпосередню участь у бойових діях або дотичні до них,

¹⁰⁴ Пол Колльєр, В.Л. Елліот, Хевард Гегре, Анке Геффлер, Марта Рейнал-Керол та Ніколас Самбаніс, Як вийти з пастки конфлікту: Громадянська війна і політика розвитку (Collier, Paul; Elliott, V. L.; Hegre, Håvard; Hoeffler, Anke; Reynal-Querol, Marta; Sambanis, Nicholas; Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy), с. 157, 2003 рік.

визначатиметься здатністю України забезпечити можливості працевлаштування та джерела доходу як на окупованих, так і на деокупованих територіях. Україні також необхідно вирішити чи варто впроваджувати економічно неефективні рішення, якщо такі рішення дозволяють залучити максимальну кількість громадян до підвищення рівня національної продуктивності.¹⁰⁵ Це означає, що на територіях, де здійснюється перехід від військового до цивільного управління, необхідно буде реінтегрувати громадян, чий джерела доходу, вірогідно, були укорінені в економіку воєнного часу. Чимало здібних і кваліфікованих фахівців були вимушені залишити свої посади і долучитися до бойових дій. За час ведення бойових дій ці галузі могли змінитися або занепасти, що, в свою чергу, часто призводить до безробіття колишніх військовослужбовців після демобілізації. Україні варто максимально залучати будь-який потік фінансового та інтелектуального капіталу на підтримку відновлення найбільш постраждалих від війни галузей промисловості. До того ж, ведення бойових дій Збройними Силами України вимагали перерозподілу великої кількості ресурсів на забезпечення потреб оборони. Після завершення бойових дій, принцип розподілу фінансового та людського капіталу потрібно буде переглянути.

В регіонах, що перебували під російською окупацією, створення можливостей працевлаштування відіграватиме ключову роль у посиленні соціальної згуртованості та послабленні проросійських настроїв населення попри значну різницю в умовах проживання в регіонах.

С. Запровадити наглядний аудит програм соціальної підтримки

Не менш важливо впровадити надійні механізми нагляду. Проаналізувавши досвід Лівії, очевидно стає потреба впровадження механізмів нагляду в ситуаціях, коли після завершення конфлікту фінансові ресурси розподіляються серед населення. Ініціативи, спрямовані на РДР, які впровадив лівійський уряд у 2010-х роках, завершилися тільки збільшенням конфлікту за участі повстанців через брак нагляду з боку Комісії у справах воїнів. Завданням комісії було провести облік колишніх членів повстанських формувань та сприяти їх роззброєнню шляхом створення можливостей працевлаштування та реінтеграції. Однак, через специфіку громадянської війни в Лівії, кількість осіб, що стали на облік як колишні члени повстанських формувань, перевищила реальну кількість осіб, що брали

¹⁰⁵ Ніколаос Ціфакіс, *Постконфліктна економічна реконструкція* (Nikolaos Tzifakis, *Post-Conflict Economic Reconstruction*), січень 2013 року, *доступ за посиланням*: https://www.researchgate.net/publication/247769868_Post-Conflict_Economic_Reconstruction

участь в бойових діях. Ставши на облік в Комісії та отримуючи фінансову компенсацію за державну службу, лівійці не мали жодних стимулів вийти зі складу повстанських формувань. Таким чином, програма роззброєння, розроблена Комісією, по суті, надавала непрямую фінансову підтримку повстанським формуванням, чисельність яких значно зросла з початку конфлікту.

З цього можна зробити висновок, що під час розробки програм з реінтеграції необхідно ретельно обирати механізми заохочення, враховуючи усі можливі наслідки надання фінансової підтримки в рамках цих програм. Тільки так можна гарантувати, що усі озброєнні суб'єкти будуть дотримуватися вимог РДР.¹⁰⁶ Наглядний механізм має уможливити відстеження руху коштів від їх виділення до цільового використання. Крім того, такий механізм повинен охоплювати не лише систему фінансових стримувань та противаг, але й забезпечувати справедливий розподіл можливостей для працевлаштування серед населення. Такий підхід дозволить уникнути ситуації, в якій новообрані або новопризначені уповноважені особи розподілятимуть посади серед своїх знайомих на підставі довоєнних зв'язків або стосунків, що сформувалися в ході конфлікту. Як уже зазначалось, оскільки програми відновлення та відбудови України передбачатимуть залучення міжнародних фінансових ресурсів, необхідно буде запровадити національні та міжнародні механізми аудиту.

¹⁰⁶ Юридична фірма Public International Law & Policy Group та юридична фірма Milbank, Аналітичний матеріал для планування політики Дослідження роззброєння, демобілізації та реінтеграції: Досвід Афганістану, Лівії, Анголи, Ліберії та Боснії (PILPG & Milbank, Policy Planning Case Study Disarmament, Demobilization, and Reintegration Reflections: Lessons Learned from Afghanistan, Libya, Angola, Liberia, and Bosnia), грудень 2022 року, *доступ за посиланням*: <https://static1.squarespace.com/static/5900b58e1b631bffa367167e/t/6419b0f71eacf968818f3444/1679405304144/FI+NAL+Case+Study+-+Afghanistan%2C+Libya%2C+Angola%2C+Liberia%2C+and+Bosnia+-+Bob+Perito.docx.pdf>