

Policy Memo

Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій України: досягнення та виклики

Автори:

Анна Осипчук – наукова директорка Школи політичної аналітики НаУКМА

Антон Сулов – аналітик Школи політичної аналітики НаУКМА

Вероніка Усачова – аналітикиня Школи політичної аналітики НаУКМА

Ця публікація була підготовлена Школою політичної аналітики завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID).

Зміст цієї публікації є винятковою відповідальністю ГО «Школа політичної аналітики» та не обов'язково відображає погляди USAID або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цієї продукції у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Фокус нашого дослідження:

Політики реінтеграції тимчасово окупованих територій України, принципи, моделі, можливі рішення та заходи, а також думка суспільства щодо цих політик, кроків т заходів. Зокрема, нас цікавили ставлення та думки ВПО і мешканців прифронтових територій (тобто підконтрольних уряду районів Донецької та Луганської областей, Херсонської області). Нашою метою також було проаналізувати думки експертів та розуміння людей різних концепцій, пов'язаних з реінтеграцією TOT; визначити основні досягнення та виклики політик реінтеграції.

Що ми робили:

- «Кабінетне дослідження» змісту та контексту політик реінтеграції, відповідного законодавства, міжнародного контексту та викликів, а також аналіз попередніх досліджень.
- 30 напівструктурованих глибинних інтерв'ю та консультацій з представниками громадського сектору, правозахисниками, посадовцями (Міністерство з питань реінтеграції та члени відповідних комітетів Верховної Ради, Міністерство освіти і науки, Міністерство культури та інформаційної політики) та іншими експертами

щодо політик реінтеграції, їх формування і окремих компонентів, питань перехідного правосуддя, конкретних заходів з реінтеграції та сценаріїв.

- Загальнонаціональне репрезентативне опитування, що проводилось Info Sapiens з середини липня до середини серпня 2021 року з вибіркою 2910 респондентів (CATI) на основі анкети, розробленої Школою політичної аналітики. Максимальна теоретична похибка не перевищує 2,2%. Вибірка репрезентативна за статтю, віком, типом і розміром населеного пункту та регіоном. 2000 інтерв'ю були вибіркою для населення України у віці 18+ з додатковою вибіркою для Донецької і Луганської областей (+680 інтерв'ю) та Одеської і Херсонської областей (+230 інтерв'ю). Опитування проводилося лише на підконтрольних Україні територіях.
- 20 онлайн фокус-груп у цільових регіонах. Відбір учасників для фокус-груп здійснювався за репрезентативним принципом з особливим акцентом на ВПО та людей із цільових регіонів.
- Польові виїзди до Краматорська, Северодонецька, Маріуполя та Херсона (та прилеглих громад) для збору свідчень та первинних даних (візуальних та етнографічних), проведення додаткових інтерв'ю з місцевими жителями (зокрема представниками місцевої влади та громадських активістів).

Що ми рекомендуємо:

Стратегічний рівень

1. Мінреінтеграції артикулювати та гармонізувати на рівні національного законодавства визначення понять “реінтеграція” і “перехідний період” із зазначенням чітких умов та реалістичних часових рамок в його конфліктній та постконфліктній фазах і критеріїв, що передбачатимуть: відповідні особливості розподілів компетенцій між суб'єктами влади, порядків і умов самоврядування та / або тимчасових міжнародних адміністрацій і адміністративних статусів тимчасово окупованих територій після їхньої деокупації.

2. Органам влади керуватись широким визначенням поняття “реінтеграція”, яке передбачатиме заходи не тільки щодо тимчасово окупованих територій, але і щодо населення решти регіонів України. Також, широке визначення поняття “реінтеграції” включає в себе питання “перехідного правосуддя”, “розбудови миру”, “постконфліктного врегулювання” і широкий суспільний діалог щодо їх принципів.

3. Кабінету Міністрів України та Офісу Президента України гармонізувати стратегічне бачення процесу реінтеграції тимчасово окупованих територій України. А саме: якщо прийнято рішення про єдиний підхід та засади політики реінтеграції до всіх тимчасово окупованих територій, то це має бути відображено у відповідних документах (наприклад, стратегії реінтеграції тимчасово окупованих територій України та планів заходів на її виконання). Натомість, зараз Указом Президента України від 24 березня 2021 року №117/2021 вже затверджено окрему “Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя” і план заходів до неї, що випадає з логіки єдиних підходів та засад деокупації та реінтеграції всіх тимчасово окупованих територій України. Отже, стратегічні документи і

плани заходів щодо реінтеграції мають бути узгоджені та не призводити до створення великої кількості стратегічних документів.

4. Мінреінтеграції розробити стратегію деокупації та реінтеграції окремих районів Донецької та Луганської областей та план дій щодо неї, замінивши “План заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження”, ухвалену розпорядженням Кабінета Міністрів України від 11 січня 2017 року №8-р. Зокрема, цей документ має включати цілі з інформаційного, культурного та інших аспектів реінтеграції. Також він має бути узгоджений з вже затвердженими стратегічними документами, зокрема “Стратегією інформаційної безпеки”, схвалену Радою національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 р.

5. Мінреінтеграції запровадити інклюзивні обговорення найважливіших рішень щодо політик реінтеграції з залученням представників обласних та районних державних адміністрацій (та районних ВЦА) і органів місцевого самоврядування (та міських ВЦА) Донецької, Луганської та Херсонської областей. Важливо, аби така комунікація не обмежувалась обласним рівнем. Однією з форм таких інклюзивних обговорень може стати проведення щоквартальної зустрічі керівництва Мінреінтеграції, Офісу Президента та представників місцевої влади і органів самоврядування Донецької, Луганської та Херсонської областей. До програми такої зустрічі має входити презентація представниками центральної влади як вже ухвалених рішень, так і запланованих рішень або їх проєктів, а також отримання зворотного зв'язку від місцевих посадовців, обговорення проблем реалізації рішень центральної влади.

6. Органам влади системно залучати експертне середовище громадського сектору до розробки та обговорення проєктів нормативних документів.

Окремі політики щодо внутрішньо переміщених осіб

7. Мінцифрі у співпраці з Мінреінтеграції розширити перелік електронних послуг для ВПО. Зокрема, зробити доступним отримання послуг з (1) повідомлення уповноваженого органу (за місцем отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи) про зміну адреси фактичного проживання, (2) зняття з обліку внутрішньо переміщеної особи (з припиненням виплати грошової допомоги, якщо вона була оформлена).

8. Мінреінтеграції впроваджувати диференційовані програми підтримки ВПО, що виходять з потреб окремих категорій. Наприклад, для ВПО працездатного віку це насамперед мають бути програми, спрямовані на працевлаштування, підтримку підприємницької діяльності та іпотечні програми; тоді як для ВПО пенсійного віку варто зосередитись на програмах надання соціального житла.

9. Мінреінтеграції, Мінсоцполітики та органам місцевого самоврядування адресно інформувати внутрішньо переміщених осіб про доступні їм пільги і актуальні для них заходи (зокрема, через додаток “Дія”, адресні розсилки).

Окремі політики щодо мешканців ТОТ

10. Мінреінтеграції та Мінцифрі розвивати цифрові послуги та розширювати їхній перелік, доступний для громадян України, які мешкають на тимчасово окупованих територіях, для полегшення процедур отримання українських документів. Кроком у реалізації такої рекомендації є спеціальна процедура отримання свідоцтва про народження через Електронний Суд та послугу eМалятко у додатку Дія.

11. МКІП та Мінреінтеграції використовувати таргетовану рекламу на ТОТ України (наприклад, наявні технічні алгоритми “обходу” міжнародних санкцій щодо Криму з метою запуску таргетованої реклами в Facebook та Instagram). Можливо, слід поставити питання таргетованої реклами на ці регіони на рівні офіційної комунікації від імені України з компаніями Facebook (Meta), Google тощо.

12. Мінреінтеграції та ДП “Мультимедійна платформа іномовлення України” чіткіше таргетувати інформаційно-розважальну програмну політику каналу “Дом” на жителів тимчасово окупованих територій України та їхні інтереси, проблеми і нагальні питання. Зокрема, зосередивши рекламні кампанії телеканалу на цільових аудиторіях (тобто - жителях тимчасово окупованих територій України та районів, що межують з ними), а не по всій Україні (напр., не витрачаючи ресурсів на білборди в Києві, Дніпрі тощо).

13. Центральними наративами у комунікації з мешканцями ТОТ мають бути такі: “Ви - наші (спів)громадяни”, “Ми вас чекаємо”, “Ми готові вас підтримувати”, “Україна - це можливості”, “Разом подолаємо усе”.

Щодо перехідного правосуддя

14. Відшкодування за зруйноване чи пошкоджене майно юридичних та фізичних осіб має ґрунтуватись на таких принципах: (1) швидке отримання компенсації після подання і погодження запиту, (2) фінансова відповідальність Росії та стягнення з неї таких відшкодувань через (міжнародні) суди. При цьому, слід зважати на те, що виплата компенсацій має здійснюватись Україною за участі міжнародних партнерів до рішення судів про відшкодування збитків Росією. Такий підхід до відшкодувань міститься у проєкті Закону №5844 від 9 серпня 2021 року “Про засади державної політики перехідного періоду” (стаття 3), який подано до Верховної Ради України.

15. Українському національному центру розбудови миру уніфікувати зібрану інформацію про порушення прав і свобод людини, розробивши і погодивши критерії і формати організації та збору інформації з органами влади, правоохоронними органами та громадськими організаціями, залученими до формування бази Українського національного центру розбудови миру.

16. Кабінету Міністрів України передбачити бюджетне фінансування на розвиток Віртуального музею російської агресії, який здійснює як збір, так і комунікацію свідчень про перебіг гібридної війни і російської агресії в Криму та на Сході України, порушень нею прав і свобод людини.

17. Під час підготовки законопроєкту про амністію Мінреінтеграції має ініціювати серію діалогових заходів у всіх регіонах України та за участі різних категорій населення

здля широкого суспільного обговорення принципів, процедур і меж застосування амністії.

18. МКІП провести комунікаційну кампанію щодо необхідності та принципів і меж застосування амністії. Така кампанія має розпочинатись найближчим часом (тобто до прийняття відповідного закону) та доносити до громадськості аргументи щодо потреби застосування амністії.

19. Мінреінтеграції розробити й окреслити чіткі визначення, принципи та критерії, а також часові рамки застосування люстрації, що будуть включені до проекту Закону України “Про відповідальність за правопорушення, вчинені під час тимчасової окупації території України”. Потребує уточнення (1) опис категорій людей, які підпадуть під люстрацію, (2) перелік посад, доступ до яких буде обмежений, (3) процедура проведення люстрації та (4) суб’єкт здійснення люстрації. При цьому процедура проведення люстрації має базуватись на принципах індивідуальної, а не групової провини і відповідальності, презумпції невинуватості (суб’єктом люстрації має доводитись провина людини) та тимчасовість люстраційних обмежень (тобто вказуватись термін обмежень). Також потребує уточнення й проговорення, чи належать до переліку посад, яких стосуватимуться обмеження, виборні посади, тобто право бути обраним / обраною на місцевому та національному рівнях.

20. Мінреінтеграції у співпраці з МКІП розробити Програму діалогових заходів і національних консультацій щодо осмислення наслідків збройної агресії Росії проти України та постконфліктного врегулювання і розбудови миру. Метою такої програми є віднайдіння порозуміння між різними суспільними групами: ВПО, ветеранами, пересічними мешканцями тимчасово окупованих територій, зокрема з тими, які вимушено залишались на ТОТ та іншими групами. Починатись такі заходи мають до деокупації в межах підконтрольної уряду України території.

Культурна політика

21. МКІП у співпраці з Мінреінтеграції розробити та формалізувати засади політики культурної реінтеграції (як частини Стратегії розвитку культури або іншого стратегічного документу). Метою такої політики має бути сприяння широкому суспільному діалогу, орієнтованому на порозуміння і консолідацію, а як наслідок - і формуванню громадянської ідентичності. Ця політика має включати перелік тем для суспільного обговорення та діалогові заходи, спрямовані на населення всіх регіонів України (наприклад, показ кінофільмів з обговоренням, публічні лекції та дебати за участі лідерів думок, громадських активістів, ветеранів тощо).

22. Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство молоді та спорту України та Міністерство освіти та науки України мають взяти до уваги, що державна політика у сфері культури, освіти, молодіжній сфері, особливо в контексті культурної реінтеграції тимчасово окупованих територій України, осмислення збройної агресії Російської Федерації проти України, консолідації та порозуміння, має пов’язуватись та впроваджуватись інтегровано, зокрема використовуючи потенціал формальної та неформальної освіти і організації дозвілля дітей, юнацтва і молоді. Одним з інструментів

цього є включення культурних продуктів (фільмів, книжок, пісень) до навчальних програм закладів освіти.

23. МКІП, Держкіно та Українському інституту книги у виробництві культурних продуктів як інструменту “м’якого впливу” слід зважати на такий запит аудиторії щодо їхніх характеристик як:

- акцент на історії окремої людини чи родини, де, наприклад, військові дії виступають як тло;
- історія має бути правдивою - тобто об’ємною, не чорно-білою, особливо якщо йдеться про персонажів. Водночас має транслюватися наш погляд на події;
- можуть підніматися складні і проблемні теми і питання, проте мають транслюватися ціннісні і суспільно-потрібні меседжі;
- продукти повинні мати достатньо універсальні коди і повідомлення та рівень художньої якості, щоб зацікавити не тільки внутрішню, але й зовнішню аудиторію, що дозволяло б їх продаж за кордон.

24. Мінреінтеграції, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, Комітету Верховної Ради з питань гуманітарної та інформаційної політики, під час розгляду законопроекту №5844 “Про засади державної політики перехідного періоду” врахувати позицію, що заходи з демонтажу пам’ятників, пам’ятних дошок і знаків, встановлених окупаційною владою, мають проходити окремо від заходів з декомунізації. Також варто встановити перехідний період, протягом якого не будуть здійснюватись заходи з декомунізації після деокупації. Натомість у цей час провести інформаційну кампанію та діалогові заходи в громадах щодо необхідності декомунізації та конкретних заходів, актуальних для цих громад.

Інформаційна політика та комунікація політик реінтеграції

25. МЗС, Кримській платформі та учасникам Тристоронньої контактної групи у Мінському процесі піднімати на рівні ТКГ і міжнародних зустрічей питання безперешкодного доступу населення ТОТ Криму і Донецької та Луганською областей до ефірного українського мовлення та інтернет-ресурсів.

26. МКІП та Мінреінтеграції застосовувати нові способи досягнення певних цільових аудиторій (насамперед, молоді до 24 років), а саме – таргетовані інформаційні кампанії, таргетовану рекламу та залучення блогерів в Instagram, TikTok, YouTube.

27. МКІП та Мінреінтеграції на тендерній основі проводити таргетовані комунікаційні кампанії з тематик, присвячених реінтеграції і перехідному правосуддю та здійснювати моніторинг їхньої ефективності за визначеними критеріями (охоплення, кількість переглядів тощо). Доцільно залучати до таких кампаній осіб, які є лідерами думок саме в цих спільнотах.

28. НСТУ у співпраці з МКІП і Мінреінтеграції розробити серію відео-експлейнерів, що пояснювали б основні засади і причини реінтеграції та перехідного правосуддя, дотичні поняття і концепції. Зокрема, такі, як: реінтеграція тимчасово окупованих територій України; амністія, люстрація та умови їх застосування; політики підтримки ВПО, ветеранів, дітей з ТОТ України тощо.