



Борис Бабін

доктор юридичних наук, професор,
головний науковий співробітник
Інституту законодавства Верховної Ради України,
експерт Асоціації реінтеграції Криму
(Київ, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9317-3845>
babinb@ukr.net

УДК 341.38

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕІНТЕГРАЦІЇ ТЕРИТОРІЙ

АНОТАЦІЯ. Стаття присвячена аналізу міжнародно-правового виміру механізмів реінтеграції територій, відторгнутих від держав через їхню окупацію, спробу анексії або формування на цих територіях квазідержавних утворень чи частково визнаних держав. Особлива увага приділена правовим механізмам, які були застосовані Федеративною Республікою Німеччина стосовно возз'єднання зі Східною Німеччиною, та Хорватією щодо відновлення сталого розвитку й усунення наслідків конфлікту на деокупованих територіях. Висвітлено позиції пострадянських країн, а саме Азербайджану, Грузії та Молдови, щодо перспектив реінтеграції окупованих територій, правової оцінки режиму таких територій, захисту населення та відновлення їхніх прав. Досліджено універсальні норми міжнародного права, застосовні до питань реінтеграції територій. Окреслено ситуацію, яка постала перед Україною щодо реінтеграції власних територій, зокрема у міжнародно-правовому вимірі, та вказано на її об'єктивні особливості.

Порушені у статті питання ускладнюються їх істотним політико-правовим значенням, зокрема для науковців, залежно від країни їхнього походження, що зумовлює порівняно невелику кількість об'єктивних праць із окресленої проблематики. При цьому дослідження, здійснені неупередженими авторами третіх країн, як правило, не претендують на глибоке знання передумов конфліктів, національного законодавства залучених у ці конфлікти територій і тим паче на відображення практичної розбудови управління у квазідержавних утвореннях, які формуються на територіях, що підлягають реінтеграції. Крім того, в Україні зазначена проблематика не отримала належного рівня наукового аналізу до 2014 р.

Метою статті є визначення міжнародно-правових викликів, пов'язаних із реінтеграцією державами непідконтрольних територій, зокрема на етапах підготовки реінтеграції та її здійснення, під час та після відновлення контролю над територією, а також зовнішнього реагування на наслідки реінтеграції. Основні результати дослідження полягають у характеристиці таких викликів і формуванні рекомендацій для реагування на них органами державної влади України.

У висновках зазначається, що реінтеграція територій породжує низку міжнародно-правових викликів, які мають різну природу на етапах підготовки до реінтеграції, під час та після відновлення контролю над територією. Основним із них є

відповідальність держави за відповідну територію та її населення до, під час та після процедури реінтеграції, а також питання правонаступництва та відповідальності. При цьому вказується, що переговорні процеси з питань припинення вогню та деескалації конфлікту не мають ознак заходів реінтеграції, а захист прав переміщених осіб не завжди є фактором реінтеграції територій.

Ключові слова: визнання; возз'єднання; деокупація; ефективний контроль; квазідержавне утворення; окупована територія; правонаступництво держав; реінтеграція.

Окупація та спроба анексії Автономної Республіки Крим (далі – АРК) і Севастополя Російською Федерацією (далі – РФ), як і окупація РФ частини Донбасу й утворення там квазідержавних формувань окупаційної адміністрації РФ зумовили потребу аналізу феномену реінтеграції, зокрема й у правовому вимірі, включно з міжнародно-правовим. Водночас у самому законодавстві України з питань, пов'язаних із агресією РФ, термін “реінтеграція” з 2014 р. використовувався насамперед щодо внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) як фактор їх повернення до вимушено залишених місць постійного проживання (преамбула Закону України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, п. 2 ч. 1 ст. 10 Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” тощо)¹.

У подальшому зазначений термін практично вперше офіційно був згаданий саме у вимірі окупованих територій у межах відповідних парламентських слухань 2016 р. щодо Криму². Він набрав широкого вжитку у вимірі складової відновлення Україною контролю над окупованими територіями (у законах, про які йдеться, він досі відсутній) із 2019 р. через його згадку в преамбулі Указу Президента України “Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим” (було уточнено правовий статус, юрисдикцію та повноваження Представництва Президента України в АРК³) і через перейменування актами Уряду України профільного центрального органу виконавчої влади та надання йому повноважень, зокрема саме у вимірі реінтеграції територій⁴.

¹ Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>> (дата звернення: 29.08.2020); Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>> (дата звернення: 29.08.2020).

² Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи”: постанова Верховної Ради України від 22 вересня 2016 р. № 1602-VIII <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-19>> (дата звернення: 29.08.2020).

³ Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим: Указ Президента України від 17 жовтня 2019 р. № 758/2019 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019>> (дата звернення: 29.08.2020).

⁴ Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 212 <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/212-2020-p>> (дата звернення: 29.08.2020).

Порушені у цій статті питання реінтеграції ускладнюються їх істотним політико-правовим значенням, зокрема для науковців, залежно від країни їхнього походження, що зумовлює порівняно невелику кількість об'єктивних праць із окресленої проблематики. При цьому дослідження, здійснені неупередженими авторами третіх країн, як правило, не претендують на глибоке знання передумов конфліктів, національного законодавства залучених у ці конфлікти територій і тим паче на відображення практичної розбудови управління у квазідержавних утвореннях, які формуються на територіях, що підлягають реінтеграції. Крім того, в Україні зазначена проблематика тривалий час не мала належного рівня наукового аналізу. До російської агресії питання реінтеграції непідконтрольних територій досліджувалося вітчизняними науковцями насамперед у вимірі конфліктів в Азербайджані, Грузії та Молдові.

З 2014 р. окремі питання кваліфікації реінтеграції непідконтрольних територій з урахуванням українсько-російського конфлікту порушувалися у наукових працях Т. Анцупової, М. Баймуратова, О. Задорожного, О. Копиленка, Т. Короткого, О. Мережка, Т. Сироїд, а також висвітлювалися у тематичних збірках Національного інституту стратегічних досліджень⁵ та Інституту законодавства Верховної Ради України⁶. Водночас у цих працях міжнародно-правові аспекти реінтеграції територій практично не порушувалися.

Метою дослідження є визначення міжнародно-правових викликів, пов'язаних із реінтеграцією державами непідконтрольних територій, зокрема на етапах підготовки реінтеграції та її здійснення, а також зовнішнього реагування держави на наслідки реінтеграції.

Слід відзначити, що проблема реінтеграції територій поставала перед низкою країн світу, а шляхи її вирішення мали варіативний характер. Зокрема, варто згадати законодавче забезпечення реінтеграції Східної Німеччини до складу Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) як процесу, що тривав із 1949 р. до кінця ХХ ст., на законодавчу практику Хорватії, починаючи з 1992 р.

Ставлення ФРН до Східної Німеччини було сформоване у Конституції ФРН 1949 р., яка розглядалася її авторами як тимчасовий акт, що підлягає перегляду після об'єднання країни. Таке об'єднання не пов'язувалося із деокупацією, оскільки перебування іноземних військ у Німеччині з 1945 р. відповідало вимогам міжнародного права. Тому у преамбулі Конституції 1949 р. йшлося про “перехідний період” на землях Західної Німеччини.

⁵ Донбас і Крим: ціна повернення (Горбулін В та Власюк О та Лібанова Е та О Ляшенко ред, НІСД 2015) 474.

⁶ О Копиленко (ред), *Правові питання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України* (2020) 8 Бюлетень моніторингу законодавства України 309.

У статті 23 цього акта відзначалося, що дія Основного Закону “нині” поширюється на територію 12 земель (включаючи Великий Берлін) а ‘в інших частинах Німеччини набувають чинності після їх приєднання’. Водночас у ст. 146 передбачалося, що він ‘припинить свою дію в день, коли набуде чинності Конституція, схвалена вільним рішенням німецького народу’⁷. Таким чином, автори Конституції 1949 р. передбачали можливість конституційних змін у межах возз’єднання Західної та Східної Німеччини в єдиній державі.

До 1970 р. ФРН дотримувалася політики невизнання державних утворень Східної Німеччини. Водночас у 1972 р. було підписано Договір про засади відносин між ФРН і “Німецькою Демократичною Республікою” (далі – “НДР”), якими обидві німецькі держави взаємно визнавали власну суб’єктність із низкою застережень. ФРН послідовно намагалася не застосовувати норми міжнародного права у взаємодії з “НДР” і не відмовлялася від об’єднання Німеччини як “політичної мети” ФРН, за якою ‘німецький народ через вільне самовизначення знову отримає свою єдність’, про що йшлося у Листі Уряду ФРН, доданому до підписаного договору 1972 р.⁸.

При цьому об’єднання Німеччини 1990 р. було оформлене саме як возз’єднання Східної Німеччини з ФРН на підставах ст. 23 Конституції ФРН. Після тривалої дискусії влада ФРН вирішила не застосовувати ст. 146 Конституції та не схвалювати новий Основний Закон після об’єднання. Замість цього основним юридичним механізмом возз’єднання став Договір про встановлення німецької єдності від 31 серпня 1990 р. між ФРН і “НДР”.

Механізм возз’єднання передбачав не утворення нової держави, а входження до складу ФРН території колишньої “НДР”, але не як цілісного утворення, а окремими п’ятьма землями Німеччини. Для такого возз’єднання у “НДР” було спочатку відновлено скасований із 1952 р. федеральний (земельний) лад окремим конституційним актом “НДР” від 22 липня 1990 р. (далі – Договір 1990 р.). Окремо у ньому зазначалося, що 23 райони Берліна (підконтрольні “НДР”) входять до складу землі ФРН Великий Берлін.

Договором 1990 р. передбачалося внесення змін до Конституції ФРН 1949 р., зокрема у встановленні перехідного періоду дії законодавства у Східній Німеччині, що тривав до 31 грудня 1992 р. При цьому законодавство “НДР” після набуття чинності Договору 1990 р. визначалося у Східній Німеччині як земельне право п’ятох відтворених земель, що

⁷ Basic Law for the Federal Republic of Germany. German Bundestag <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>> (accessed: 29.08.2020).

⁸ Договор об основах отношений между Федеративной Республикой Германией и Германской Демократической Республикой от 21 декабря 1972 г. <https://www.1000dokumente.de/index.html?c=dokument_de&dokument=0023_gru&object=translation&l=ru> (дата звернення: 29.08.2020).

мало відповідати федеральному законодавству ФРН⁹. Після об'єднання ФРН схвалювала окремі федеральні закони з метою забезпечення інтересів мешканців Східної Німеччини. Насамперед це Федеральний закон про поширення пенсійного законодавства на приєднані території 1991 р., який встановив період остаточної уніфікації пенсійних систем до 1996 р., а також Федеральні закони про власність і про відшкодування збитків та компенсацій 1994 р.¹⁰

У Хорватії питання реінтеграції територій, контроль за якими було тимчасово втрачено під час Війни за Незалежність 1991–1995 рр., регламентовано насамперед Законом про зони спеціальної державної турботи 1996 р. Цей акт стосувався питань сталого розвитку територій, які постраждали від конфлікту, та визначав порядок надання підтримки й компенсацій громадам та окремим особам, а також державну підтримку процесам повернення до вказаних територій біженців і ВПО.

Відповідно до редакції цього Закону від 2002 р. зони спеціальної державної турботи було поділено на три категорії¹¹. Перша – охоплювала населені пункти, які нараховували менше 5 000 осіб згідно з переписом 1991 р. і перебували під контролем сепаратистів під час війни 1991–1995 рр. Друга – включала інші населені пункти, які були під контролем сепаратистів під час війни, а третя – депресивні території країни, які не були окуповані під час конфлікту. Цікаво, що у законі встановлювалося обмеження, за яким до зон спеціальної державної турботи, перелік яких періодично переглядається, можуть належати території, на яких разом проживає не більше 15 % населення Хорватії.

Низка країн світу з досвідом окупованих територій розвиває законодавство щодо переговорного процесу, статусу територій та переміщених осіб. Зокрема, це Сербія щодо Косова, Грузія щодо Абхазії та Цхінвальського регіону, Молдова щодо Придністровського регіону, Азербайджан стосовно територій Нагорного Карабаху та прилеглих районів. Водночас ефективність такого законодавства є дискусійним питанням, а його розвиток часто зумовлений поточними політичними потребами сторін міждержавних конфліктів.

Наприклад, у Молдові нині чинний виключно декларативний Закон “Про основні положення особливого правового статусу населених

⁹ Treaty of 31 August 1990 between the Federal Republic of Germany and the German Democratic Republic on the establishment of German unity (Unification Treaty) <https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/2c391661-db4e-42e5-84f7-bd86108c0b9c/publishable_en.pdf> (accessed: 29.08.2020).

¹⁰ Annual Report of the Federal Government on the Status of German Unity in 2015. Federal Ministry of Economic Affairs and Energy <<https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/annual-report-status-german-unity-2015.pdf>> (accessed: 29.08.2020).

¹¹ О подручјима posebne државне skrbi: Zakon Republike Hrvatske 44/1996, 05.06.1996 <<https://www.zakon.hr/z/471/Zakon-o-podru%C4%8Djima-posebne-dr%C5%BEavne-skrbi>> (accessed: 29.08.2020).

пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я)¹², а законодавство про окуповані території та навіть про переміщених осіб, яких у цій країні міжнародні організації нарахували понад 100 тисяч, узагалі відсутнє. В Азербайджані також немає окремого закону про окуповані території та діє лише схвалений на початку конфлікту Закон “Про скасування Нагорно-Карабаської автономної області Азербайджанської Республіки”¹³. Стосовно ВПО в Азербайджані було схвалено закони “Про статус біженців та вимушених переселенців (осіб, переселених в межах країни)”¹⁴ і “Про соціальний захист внутрішньо переміщених осіб та осіб, прирівняних до них”¹⁵, які не повною мірою відображають міжнародні стандарти ВПО та не можуть бути взяті за зразок для внесення змін до вітчизняного законодавства.

Водночас у Грузії було схвалено закони “Про окуповані території” (далі – Закон № 431-Іс)¹⁶ та “Про осіб, вимушено переміщених з окупованих територій Грузії – вимушених переселенців” (далі – № 1982-ІІІ)¹⁷, яким було замінено попередній закон 1996 р. Закон № 431-Іс за власною спрямованістю подібний до вітчизняних актів про тимчасово окуповані території, але має порівняно невеликий обсяг. Із правових механізмів цього акта варті уваги приписи ст. 6 щодо обмежень економічної діяльності на окупованій території, які передбачають конкретні заходи. Закон № 1982-ІІІ є меншим за обсягом регулювання, ніж вітчизняне законодавство про ВПО, проте він містить варті уваги окремі норми, зокрема щодо потреби та процедур обліку ВПО за межами Грузії (ст. 9) і спеціальних механізмів захисту власності ВПО на окупованій території (ст. 15).

Отже, іноземний законодавчий досвід із питань реінтеграції обмежений, а відповідна практика пострадянських країн узагалі мало придатна для використання у вітчизняній законотворчості та практиці.

Водночас в універсальних джерелах сучасного міжнародного права аспекти реінтеграції також визначені доволі загальною. Зокрема, варто навести приписи ст. 2 Статуту Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН),

¹² Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья): Закон Республики Молдова от 22 июля 2005 г. № 173 <<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313004&lang=2>> (дата звернення: 29.08.2020).

¹³ About abolition of the Nagorno-Karabakh autonomous region of the Azerbaijan Republic: Law of the Azerbaijan Republic of November 26, 1991 No. 279-XII <<https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=2890>> (accessed: 29.08.2020).

¹⁴ О статусе беженцев и вынужденных переселенцев (лиц, переселенных в пределах страны): Закон Азербайджанской Республики от 21 мая 1999 г. № 668-IQ <http://continent-online.com/Document/?doc_id=30600597> (дата звернення: 29.08.2020).

¹⁵ О социальной защите вынужденных переселенцев и приравненных к ним лиц: Закон Азербайджанской Республики от 21 мая 1999 г. № 669-IQ <http://continent-online.com/Document/?doc_id=30600708> (дата звернення: 29.08.2020).

¹⁶ Об оккупированных территориях: Закон Грузии от 23 октября 2008 г. № 431-Іс <<https://matsne.gov.ge/ru/document/download/19132/6/ru/pdf>> (дата звернення: 29.08.2020).

¹⁷ О лицах, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий Грузии, – вынужденных переселенцах: Закон Грузии от 6 февраля 2014 г. № 1982-ІІІ <<https://matsne.gov.ge/ru/document/view/2244506>> (дата звернення: 29.08.2020).

за якими держави мають утримуватися в їх міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування проти територіальної недоторканності будь-якої держави¹⁸. Цей принцип був розвинутий у Декларації про принципи міжнародного права (далі – Декларація), що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту ООН (затверджений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 2625 (XXV) від 24 жовтня 1970 р.). За Декларацією кожна держава зобов'язана утримуватися від загрози силою або її застосування з метою порушення існуючих міжнародних кордонів іншої держави або як засобу вирішення територіальних суперечок і питань, що стосуються державних кордонів.

Крім того, кожна держава, відповідно до Декларації, зобов'язана утримуватися від загрози силою або її застосування з метою порушення “міжнародних ліній розмежування, таких як лінії перемир'я” (“*international lines of demarcation, such as armistice lines*”), встановлених або відповідною міжнародною угодою, стороною якого є ця держава, або які ця держава “зобов'язана поважати на будь-якій іншій підставі” (“*otherwise bound to respect*”). Водночас зазначена норма не має тлумачитися у вимірі завдання шкоди позиціям зацікавлених сторін щодо статусу та наслідків встановлення таких ліній, згідно з їх особливим режимом, або всупереч їх тимчасовому характеру.

Водночас за Декларацією кожна держава зобов'язана утримуватися від організації, підбурювання, надання допомоги або участі в актах громадянської війни або терористичних актах в іншій державі, у тому випадку, коли ці акти пов'язані з загрозою силою або її застосуванням. Також територія держави не може бути об'єктом військової окупації, що є результатом застосування сили в порушення положень Статуту ООН; територія держави не повинна бути об'єктом придбання іншою державою в результаті погрози силою або її застосування; ніякі територіальні придбання, що є результатом загрози силою або її застосування, не повинні визнаватися законними¹⁹.

Отже, приписи Декларації можуть застосовуватися під час реінтеграції територій виключно за умов, коли втрата контролю над цими територіями відбулася через силу або погрозу силою з боку іншої держави. Хоча вітчизняна ситуація цілком охоплюється нею та відповідно до ст. 2 Статуту ООН у світі теоретично можливі ситуації реінтеграції територій, втрата контролю над якими відбувалася без втручання інших держав. Характерним слід вважати припис Декларації щодо потреби поважати й лінії розмежування, встановлені між державами. При цьому потреба дотримання таких ліній, на відміну від державних кордонів, визначена

¹⁸ Charter of the United Nations, 26 June 1945 <<https://www.un.org/en/charter-united-nations>> (accessed: 29.08.2020).

¹⁹ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, adopted by the General Assembly Resolution 2625 (XXV) on 24 October 1970 <[https://www.undocs.org/A/RES/2625\(XXV\)](https://www.undocs.org/A/RES/2625(XXV))> (accessed: 29.08.2020).

Декларацією як відносна, а не абсолютна. Ба більше, Декларація закріплює потребу поваги до ліній розмежування лише якщо вони встановлені між державами, а отже – якщо вони виникли під час саме міждержавного конфлікту чи спору.

Варто відзначити, що на питання реінтеграції територій інші приписи загального міжнародного права поширюються дещо опосередковано. До прикладу, у Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. відповідні питання згадуються у статтях 73 і 75. Ці норми містять лише застереження, що положення цієї конвенції не вирішують заздалегідь жодного з питань, які можуть виникнути щодо договору з правонаступництва держав, із міжнародної відповідальності держави або з початку воєнних дій між державами, та що ця угода не стосується жодних зобов'язань щодо договору, які можуть виникнути для держави-агресорки у результаті заходів, вжитих відповідно до Статуту ООН у зв'язку з агресією з боку цієї держави²⁰.

Слід констатувати, що у випадку реінтеграції території, втрата контролю над якою відбулася через агресію іноземної держави, держава, що здійснює реінтеграцію, отримує мінімальні обов'язки перед третіми країнами та жодних – перед державою-агресоркою.

Аналогічний підхід містять дві наявні конвенції щодо правонаступництва держав: Віденська конвенція про правонаступництво держав щодо договорів від 23 серпня 1978 р. (далі – Конвенція 1978 р., має 23 держави-учасниці, Україна приєдналася у 1992 р., РФ не є членом)²¹ і Віденська конвенція про правонаступництво держав щодо державної власності, активів та боргів від 8 квітня 1983 р. (далі – Конвенція 1983 р., чинності не набрала, має сім країн-членів, Україна приєдналася у 1993 р., РФ участі не бере)²².

За практично тотожними нормами пунктів “b” та “e” ч. 1 ст. 2, ст. 6 Конвенції 1978 р. і пунктів “a” та “d” ч. 1 ст. 2, ст. 3 Конвенції 1983 р. правонаступництво держав означає зміну однієї держави іншою у відповідальності за міжнародні відносини (“*responsibility for the international relations*”) будь-якої території, а момент правонаступництва держав означає дату зміни державою-наступницею держави-попередниці у несенні відповідальності за міжнародні відносини стосовно території, що є об'єктом правонаступництва держав. Водночас ці конвенції мають застосовуватися тільки до наслідків правонаступництва держав, яке здійснюється

²⁰ Vienna Convention on the Law of Treaties. Vienna, 23 May 1969 <<https://treaties.un.org/doc/publication/units/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>> (accessed: 29.08.2020).

²¹ Vienna Convention on succession of States in respect of treaties. Vienna, 23 August 1978 <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1996/11/19961106%2005-51%20AM/Ch_XXIII_02.pdf> (accessed: 29.08.2020).

²² Vienna Convention on Succession of States in Respect of State Property, Archives and Debts. Vienna, 8 April 1983 <https://treaties.un.org/doc/Treaties/1983/04/19830408%2008-18%20AM/Ch_III_12p.pdf> (accessed: 29.08.2020).

відповідно до міжнародного права та насамперед згідно з принципами міжнародного права, втіленими в Статуті ООН.

Варто зазначити, що загальне, а також гуманітарне міжнародне право нині не передбачають будь-якої відповідальності держави, яка ефективно контролює територію іноземної держави, саме за міжнародні відносини цієї території. Держава-окупантка не може виступати від імені та в інтересах цієї території у міжнародних відносинах, а отже, відносини з деокупації та, відповідно, з реінтеграції деокупованих територій Віденськими конвенціями 1978 р. і 1983 р. не охоплюються, зокрема й у вимірі передбачених цими договорами ситуацій об'єднання чи відділення держав.

До речі, саме тому держави світу під час окупації іноземних територій так охоче утворюють на них квазідержавні формування і прагнуть на їх міжнародне визнання як “держав”. Коли таке визнання відбувається у широкому обсязі (як це сталося щодо “НДР”) наступна реінтеграція може ставити питання правонаступництва, які, зокрема, ФРН мала з 1990 р. вирішувати у спеціальному порядку. Водночас для України це питання не є актуальним через невизнання і відсутність перспектив визнання державами світу окупаційних адміністрацій сходу Донбасу як “держав”, а також через спробу анексії Криму, без утворення РФ на півострові квазідержави з претензіями на міжнародне визнання.

Висновки. Таким чином, слід констатувати, що держава, яка готується до реінтеграції, або почала її здійснення на територіях, повернутих під власний контроль, не зв'язана жодними специфічними міжнародно-правовими зобов'язаннями універсального чи колективного характеру, зокрема щодо правонаступництва та договірних зобов'язань. При цьому варто відмежовувати процес деокупації, зокрема збройної, та переговорні процеси з питань припинення вогню і деескалації конфлікту, що охоплюються міжнародним гуманітарним правом, від, власне, реінтеграції.

Адже реінтеграція є можливою виключно на території, яка вже повернута під контроль держави, що реінтегрує, через односторонні дії, двосторонні домовленості або колективні заходи. Так, саме не є заходами реінтеграції захист прав переміщених осіб без їх повернення на місце попереднього мешкання, не є заходами реінтеграції будь-які кроки держави із захисту або реалізації прав населення території, яку вона ще не контролює.

Реінтеграція територій породжує низку міжнародно-правових викликів, які мають різну природу на етапах підготовки до реінтеграції, під час та після відновлення контролю над територією. Основним із них є ступінь міжнародної відповідальності держави за відповідну територію та її населення до, під час та після процедури реінтеграції, а також, у певному вимірі, питання забезпечення державою правонаступництва та відповідальності приватноправового характеру.

Варто звернути увагу на наведений досвід реінтеграції ФРН і Хорватії, який не призвів до жодних негативних міжнародно-правових наслід-

ків для цих країн. Навіть практика Європейського суду з прав людини, доволі чутлива до порушень прав особи, не надає можливості казати про існування значних міжнародно-правових викликів саме реінтеграції територій цих держав. Ба більше, слід навести й приклад реінтеграції Україною з 2014 р. звільнених територій Донецької та Луганської областей, який, попри незавершеність міждержавного конфлікту як такого, не породив для України відчутних негативних міжнародно-правових наслідків, навіть за умов активної роботи на звільнених територіях Моніторингової місії ОБСЄ в Україні та Спеціальної моніторингової місії ООН в Україні з прав людини.

У подальшому, зважаючи на вже тривалу окупацію РФ Криму та східного Донбасу, під час реінтеграції цих територій основні проблеми міжнародного характеру будуть мати саме приватноправовий вимір і стосуватися долі громадян третіх країн, власності третіх країн та їх резидентів, які на час реінтеграції перебуватимуть на цих територіях незаконно. При цьому Україна має вкрай широку дискрецію у межах власних загальних міжнародних зобов'язань із прав людини, із визначення долі резидентів РФ і власності резидентів РФ на деокупованих територіях, як і щодо притягнення на цих територіях осіб за вчинені міжнародні злочини та злочини проти держави.

Водночас міжнародні зобов'язання України практично не охоплюють ключові практичні проблеми, які держава самостійно вирішуватиме на цих територіях під час реінтеграції, а саме щодо відновлення актів цивільного стану, механізмів соціального забезпечення і захисту трудових та освітніх прав, визначення наслідків правочинів і правопорушень громадян України, не пов'язаних із окупацією та конфліктом тощо. Тому подальші перспективи удосконалення законодавства й управлінської практики України щодо реінтеграції територій, зокрема з урахуванням міжнародно-правових аспектів, мають стати підґрунтям для окремих наукових досліджень.

REFERENCES

Bibliography

Edited books

1. *Donbas i Krym: tzina povernennya* (Horbulin V ta Vlasiuk O ta Libanova E ta Lyashenko O red, NISD 2015) (in Ukrainian).
2. Kopylenko O (red), *Pravovi pyannya deokupatzii ta reintehratzii tymchasovo okupovanykh teritorii Ukrainy buleten* (2020) 8 Biuletен monitorynhu zakonodavstva Ukrainy (in Ukrainian).

Borys Babin

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF REINTEGRATION OF TERRITORIES

ABSTRACT. The article is devoted to the analysis of the international legal dimension of the mechanisms of reintegration of the territories separated from the states by their occupation, by attempt of their annexation or formation in these territories of quasi-state formations or partially recognized states. Particular attention is paid to the legal mechanisms applied by the Federal Republic of Germany for reunification with East Germany and by Croatia for the restoration of sustainable development and the elimination of the effects of the conflict in the occupied territories. The positions of the post-Soviet countries, namely Azerbaijan, Georgia and Moldova, on the prospects of reintegration of the occupied territories, legal assessment of the regime of such territories, protection of their population and restoration of their rights are highlighted. The universal norms of the international law applicable to questions of reintegration of territories are investigated. The situation facing Ukraine regarding the reintegration of its own territories, in particular in the international legal dimension, is outlined and its objective features are indicated.

The issues raised in the article are complicated by their significant political and legal importance, in particular for scientists, depending on the country of their work, which leads to a relatively small number of objective works on this topic. At the same time, research conducted by unbiased authors of third countries, as a rule, does not claim to have a deep knowledge of the preconditions of conflicts, national legislation of the territories involved in these conflicts and even more to reflect the practical development of governance in quasi-state formations formed in reintegration territories. In addition, in Ukraine, this issue did not receive the appropriate level of scientific analysis until 2014.

The purpose of the article is to identify international legal challenges related to the reintegration of uncontrolled territories by states, in particular at the stages of preparation for reintegration and its implementation, during and after the restoration of control over the territory, as well as external response to reintegration consequences. The main results of the study are to characterize such challenges and to formulate recommendations for response to them by the state authorities of Ukraine.

The conclusions state that the reintegration of territories creates a number of international legal challenges, which are of different nature in the stages of preparation for reintegration, during and after the restoration of control over the territory. The main one is the responsibility of the state for the relevant territory and its population before, during and after the reintegration procedure, as well as the issue of succession and liability. It is pointed out that negotiations on a ceasefire and de-escalation of the conflict show no signs of reintegration measures, and the protection of the rights of displaced persons is not always a factor in the reintegration of territories.

KEYWORDS: deoccupation; effective control; occupied territory; quasi-state formation; recognition; reintegration; reunification; succession of states.