

Верховенство права та окуповані території Донбасу і Криму / за заг. ред. М. Козюбри, автори: В. Венгер, М. Козюбра, О. Лисенко, О. Цельєв; Центр дослідження проблем верховенства права та його втілення в національну практику України, Національний університет «Києво-Могилянська академія», Академія Фольке Бернадотта. – Київ, 2018. – 92 с.

Звіт є результатом дослідження стану захисту прав людини і забезпечення верховенства права на непідконтрольних територіях Донбасу й Криму, а також напрямів їхнього вдосконалення. Дослідження сконцентровано на таких сферах: реєстрація актів цивільного стану (народження і смерті, шлюбу та розлучення); отримання паспортів; здійснення підприємницької діяльності та реалізація майнових прав (захисту власності); забезпечення права на освіту; соціальний захист населення.

Авторами сформульовано загальні пропозиції щодо напрямів удосконалення законодавчої бази захисту прав і свобод ВПО і громадян України, які проживають на непідконтрольних територіях, а також практики його застосування місцевими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, зокрема через надання ними публічних (адміністративних) послуг.

Цільовою аудиторією є працівники органів публічного адміністрування, зокрема органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, міжнародних і національних громадських організацій (переважно правозахисного спрямування), судді, політологи, фахівці в галузі нормопроєктування, зокрема місцевого, локального рівня.

Загальна редакція: Козюбра М., Академія Фольке Бернадотта
Авторський колектив: Венгер В., Козюбра М., Лисенко О., Цельєв О.
Дизайн видання: Мокрий-Вороновський Д.

Видання підготовлено у межах проекту «Місьцеве самоврядування та верховенство права в Україні», що здійснюється Академією Фольке Бернадотта за фінансової підтримки Швеції.

Думки, висновки чи рекомендації належать авторам та упорядникам цього видання і не обов'язково відображають думки Уряду Швеції. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори та упорядники видання.



FBA



НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
«КИЄВО-МОГИЛЯНЬСКА АКАДЕМІЯ»

Зміст

Перелік умовних скорочень	04
1. РЕЗЮМЕ ДОСЛІДЖЕННЯ	05
2. ХАРАКТЕРИСТИКА ЗВІТУ	10
3. ВСТУП	12
4. МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ	16
5. РЕЄСТРАЦІЯ АКТИВ ЦИВІЛЬНОГО СТАНУ	19
5.1. Загальний огляд ситуації	19
5.2. Реєстрація народження або смерті	21
5.3. Реєстрація шлюбу та розлучення	29
5.4. Паспортизація населення	31
6. ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ОКУПОВАНИХ ТА НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ	38
6.1. Проблеми обмеження господарської діяльності з непідконтрольними територіями Донецької та Луганської областей	39
6.2. Проблеми обмеження господарської діяльності з Автономною Республікою Крим	42
6.3. Проблеми набуття і припинення права власності на нерухоме майно	45
7. ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОСВІТУ	50
7.1. Статистика та практика реалізації законодавчих положень	51
7.2. Основні практичні проблеми та можливості щодо їх вирішення	52
8. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ	54
8.1. Аналіз законодавства та фактичних обставин	54
8.2. Окремі проблеми реалізації права на соціальний захист	63
8.3. Окремі проблеми реалізації права на медичне забезпечення	73
9. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	77
10. ПУБЛІЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ТА ПОДАЛЬШІ ДОСЛІДЖЕННЯ	81
11. СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	82
12. ПРО АВТОРІВ	90

Перелік умовних скорочень

АРК – Автономна Республіка Крим
АТО – антитерористична операція
ВВП – валовий внутрішній продукт
ВНЗ – вищий навчальний заклад
ВПО – внутрішньо переміщена особа
ГО – громадська організація
ДМС – Державна міграційна служба України
ДНР – Донецька Народна Республіка
ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод
ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини
ЄС – Європейський Союз
ЗМІ – засоби масової інформації
ЗНО – зовнішнє незалежне оцінювання
КМУ – Кабінет Міністрів України
ЛНР – Луганська Народна Республіка
МВС – Міністерство внутрішніх справ України
ММПЛУ – Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні
МОН – Міністерство освіти і науки України
МФУ – Міністерство фінансів України
УВКБ ООН – Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
УВКПЛ – Управління Верховного комісара ООН з прав людини
ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ООН – Організація Об'єднаних Націй
ОРДЛО – окремі райони Донецької та Луганської областей
ПАТ – публічне акціонерне товариство
ПК – Податковий кодекс України
ПФУ – Пенсійний фонд України
РАЦС – органи реєстрації актів цивільного стану
РНБО – Рада національної безпеки і оборони України
РФ – Російська Федерація
СБУ – Служба безпеки України
СК – Сімейний кодекс України
США – Сполучені Штати Америки
ЦК – Цивільний кодекс України
ЦПК – Цивільний процесуальний кодекс України

1. Резюме дослідження

Державне адміністрування забезпечує основну взаємодію між громадянами та державою. Якість та справедливість у наданні послуг безпосередньо впливає на права особи. Це також має значення у конфліктних умовах, де правова невизначеність, довільність в ухваленні рішень, дискримінація, завдання збитків та ушкоджень власності та брак механізмів відшкодування кидають виклик фундаментальним правам людини. Беручи до уваги сильну кореляцію між наданням послуг та легітимністю держави, недієздатне державне адміністрування породжує ризики постійних конфліктів та невдоволення.

Розглядаючи проблему браку верховенства права в конфліктних умовах, дане дослідження вивчає, як війна в Україні підірвала надання послуг, що вплинуло на фундаментальні права громадян та права на реєстрацію актів цивільного стану, права на бізнес та власність, доступ до освіти та соціального захисту. Доповідь базується на аналізі національної законодавчої системи та регуляторних актів і повноважень органів місцевого самоврядування. Дослідження також розглядає рішення міжнародних, національних та місцевих судів і привертає увагу до аналогів у інших пострадянських країнах, таких як Грузія та республіка Молдова, підкреслюючи схожі моменти у наданні адміністративних послуг під час конфлікту.

На додачу до дослідження документів та аналізу понад 500 судових рішень, дане дослідження базується на опитуваннях та обговореннях у фокус-групах у Краматорську, Северодонецьку, Маріуполі та Херсоні – за участю понад 100 представників організацій із захисту прав людини, суддів районних та апеляційних судів, науковців та представників місцевих державних адміністрацій. Цей підхід дав змогу охопити бачення як жертв військового конфлікту, так і представників влади, відповідальних за захист прав особи під час надання послуг. Фінальна стадія підготовки доповіді включає обговорення на національному рівні за участю посадовців з Херсонської, Донецької та Луганської областей спільно з представниками вищих навчальних закладів Києва, Краматорська, Северодонецька, Маріуполя та Херсона.

У короткому огляді правового статусу тимчасово окупованих територій України дослідження враховує аналіз закону про реінтеграцію, ухваленого в січні 2018 року, та його наслідків для надання послуг у регіонах, що знаходяться в зоні конфлікту. Попри невизначеність правового статусу регіонів у зоні конфлікту на Донбасі, доповідь вказує на критичну роль української влади в пошуку подальших правових та організаційних засобів, спрямованих на захист фундаментальних прав людини. Головна ідея доповіді полягає в тому, що необхідно запровадити додаткові зміни в національній правовій системі, і, що не менш важливо, необхідні заходи на регіональному та місцевому рівні, які б покращили надання послуг, засноване на принципі верховенства права. Доповідь, таким чином, надає початкові рекомендації і заохочує до неперервного консультативного процесу з основними зацікавленими сторонами задля сприяння захисту прав особи у сфері надання державних послуг.

Національна правова система

Так як законодавчий процес не міг триматися на одному рівні зі швидкоплинною динамікою військового конфлікту на Донбасі, законодавство щодо забезпечення прав внутрішніх переміщених осіб (ВПО) та мешканців територій Донбасу й Криму швидко застаріває. Попри ухвалення у січні 2018 року закону про реінтеграцію, необхідно ухвалити нові та переглянути чинні закони щоб забезпечити справедливе та недискримінаційне надання послуг, про що вказано в доповіді.

Використання потенціалу місцевої влади

Зустрічі за участю представників зацікавлених сторін у Краматорську, Сєвєродонецьку, Маріуполі та Херсоні підкреслили брак координації між державною владою та установами на регіональному та місцевому рівнях. Ефективна координація між владними установами має фундаментальну роль у спрощенні процедур, наприклад, у ситуаціях з реєстрацією актів цивільного стану. Наслідком, серед іншого, може стати покращення процедур встановлення допустимих для суду доказів та посилення координації в забезпеченні правової та організаційної підтримки ВПО.

Консультації на регіональному рівні встановили, що реєстрація актів цивільного стану (в тому числі реєстрація народження та смерті, одруження, розлучення та паспортні послуги) є однією з найбільш проблемних послуг, з якою довелося мати справу майже всім мешканцям Криму та Донбасу. За оцінками різних джерел, у період між 2014 та 2017 роками на окупованих та непідконтрольних територіях сталися понад 370 000 випадків народження та смерті. Очевидно, що мешканці окупованих та непідконтрольних територій не отримують тих державних послуг, що інші громадяни України. Процедури надання адміністративних послуг людям, які проживають на окупованих та непідконтрольних територіях і хочуть зберегти зв'язки з українською державою, повинні бути максимально доступними. Відповідно, є необхідність дослідити потенціал та організаційні спроможності місцевої влади щодо спрощення та оптимізації доступу до державних послуг.

Рекомендації

Реєстрація актів цивільного стану

- Процедура реєстрації народжень та смертей осіб, що мешкають на непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей і в Криму, продовжує залишатися складною, тривалою і витратною. Попри зусилля української влади вирішити цю проблему шляхом ухвалення закону про реінтеграцію 18 січня 2018 року, необхідні подальші законодавчі впорядкування, в тому числі й зміни до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану».
- Через те, що обмежена територіальна юрисдикція судів становить одну з ключових перешкод для швидкого надання послуг з реєстрації актів цивільного стану, представлення доказів у суді є особливо обтяжливим. Судова практика свідчить, що в багатьох випадках суд ухвалює рішення на підставі двох документів: свідоцтва про народження/смерть та медичної довідки про народження/смерть. Як правило, інші докази не вивчаються в деталях. Аби спростити цю процедуру, одним з можливих рішень, підтриманих місцевою владою, судьями та громадськими організаціями, є передача повноважень до установ з реєстрації цивільного стану. Застосування судової процедури залишається можливим для випадків, де потрібне ретельне вивчення доказів, залучення свідків тощо.
- Необхідні подальші поправки до законодавства, які визначать чіткий перелік підстав та скарг, які мають розглядатися в судах. Довільне ухвалення рішень та високий рівень відмов спостерігався у справах, пов'язаних з правом на успадкування, зокрема, в Сєвєродонецьку. Аби захистити конституційні права громадян, має бути розширений список справ, які підпадають під розгляд суду, і до нього має увійти реєстрація смерті особи, якщо це має правові наслідки для третіх сторін.
- Довільне ухвалення рішень також спостерігалось у судових справах із встановлення батьківства, якщо одруження батьків реєструвалося в непідконтрольній владі регіонах. Однакове застосування правових норм у таких справах має бути забезпечене відповідними роз'ясненнями (практикою) Верховного Суду або викладенням процедур у більш визначеній формі шляхом змін до законодавства.

- Закон України «Про судовий збір» містить список винятків, коли відбувається звільнення від судового збору. Судові справи щодо реєстрації народжень та смертей на непідконтрольних територіях не підпадають під ці винятки. Витрати на адміністративне судочинство покладають додатковий фінансовий тягар на осіб, постраждалих від конфлікту. Саме тому критично необхідно, щоб до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір» були внесені зміни, які включили б заявників, що мешкають у зоні бойових дій.
- Одруження та розлучення.
- На відміну від свідоцтв про народження та смерть, свідоцтва про одруження та розлучення, видані на непідконтрольних територіях, все ще не визнаються українською владою. Це створює труднощі у встановленні статусу дітей, визначення батьківства під час реєстрації дитини, захисті майнових прав подружжя, розподілу майна у справах про одруження тощо. Спостерігаються випадки подвійної реєстрації одружень як державою Україною так і невизнаною владою окупованих територій, що створює додаткові ризики для захисту прав власності.
- Ці проблеми слід вирішити шляхом включення визнання свідоцтв про одруження та розлучення у п. 3 ст. 2 закону про реінтеграцію від 18 січня 2018 р. Після цього необхідно буде отримати копію цих документів в українських владних установах задля легалізації одруження відповідно до українського законодавства.

Паспортні послуги

- Існуючі правила надання паспортних послуг є суперечливими і створюють затруднення для мешканців непідконтрольних українській владі територій України. Паспортні послуги надаються лише на контрольованих владою територіях, що, відповідно, вимагає від населення перетину лінії розмежування задля отримання цих послуг. Перетин лінії розмежування можливий лише з дійсним паспортом України – відповідно до «Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів і вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей». Закон вимагає низки додаткових форм ідентифікації, що створює обтяження та затримки під час надання послуг. Хоч певні заходи приписують забезпеченню національної безпеки, є принципово важливо, щоб будь-які обмеження щодо прав людини, включно з накладанням додаткових зобов'язань, були засновані на верховенстві права та принципі пропорційності.
- Отримання звичайного та біометричного паспортів України є, серед іншого, особливо проблемним – через високу кількість безпідставних відмов. Часто надходять скарги на те, що ДМС відмовляється приймати заяви. Відмови не мають обґрунтування і зазвичай залежать від компетентності чи бажання державних посадовців опрацьовувати запити від людей, що мешкають на непідконтрольних територіях. І хоч спостерігається ріст популярності паспорта України на непідконтрольних територіях, засвідчений високий рівень відмов, особливо щодо біометричних паспортів. Необхідно запровадити в загальні процедури паспортних послуг вимогу надавати відмову у наданні біометричного паспорта в письмовій формі, що давало б можливість подавати скаргу.
- Правила перетину лінії розмежування та чинні вимоги щодо отримання паспорта створюють додаткові складності та фінансові обтяження для родин з неповнолітніми, які отримують свій перший паспорт, а також для осіб, яким потрібно оновити паспортні дані чи фотографії. Ці послуги часто затримуються, тягнуть за собою додаткові нотаріальні витрати та спричиняють обмеження у свободі пересування. Відповідно, слід внести поправки до правил перетину лінії розмежування у цих випадках, запровадивши можливість альтернативних форм ідентифікації, таких як довідка ДМС, тимчасове (електронне) посвідчення про громадянство України, інші релевантні посвідчення.

- Крім цього, необхідно внести зміни до Постанови Уряду від 25 березня 2015 р. № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України», скоротивши процедури заявникам з непідконтрольних територій, і без додаткових оплат за адміністративні послуги.

Економічна діяльність та право власності

- Існуючі норми щодо контролю за підприємницькою діяльністю в Криму та на Донбасі були ухвалені три роки тому і не відповідають чинній ситуації на тимчасово окупованих територіях. Більше того, заборона на торгівлю порушує право людей вести підприємницьку діяльність та вільно розпоряджатися своєю власністю. Вона негативно впливає на економіку та можливість реінтеграції тимчасово окупованих територій у довготривалій перспективі.
- Одна з головних проблем у забезпеченні захисту прав власності – це брак оновленої інформації по нерухомості на окупованих та непідконтрольних територіях, яку в іншому випадку можна було б отримати через Державний реєстр речових прав на нерухоме майно. Це створює додаткові перешкоди – наприклад, під час заяв про успадкування, які необхідно подавати до суду. Також відсутні механізми захисту прав власності щодо транзакцій, виконаних на окупованих та підконтрольних бойовикам територіях.
- Орієнтовні оцінки свідчать, що приватні будинки та фермерські господарства в Донецькій та Луганській областях зазнали втрат та ушкоджень на суму понад 2,4 млрд грн. Об'єктивна статистика щодо масштабу ушкоджень та кількості постраждалих від повної чи часткової втрати власності відсутня через обмежений доступ до зони конфлікту. Механізми відшкодувань збитків внаслідок втрати чи ушкодження власності внаслідок військових дій досі не запроваджені на законодавчому рівні.
- Закон України «Про боротьбу з тероризмом» (ст. 19, котра вимагає відшкодування шкоди за рахунок коштів державного бюджету України), ЦК та Кодекс цивільного захисту України забезпечують основу для субсидій та відшкодування збитків. У більшості випадків постраждалі звертаються до судів, які схильні частково задовольняти такі позови. Місцевій владі не вистачає ресурсів для повної компенсації втрат, хоч певна допомога, така як будівельні матеріали для ремонту, все ж надається. Відсутність дієвих процедур компенсації за пошкоджене чи знищене майно порушує права людини на власність та житло. Пасивність влади не узгоджується з її відповідальністю перед особою щодо надання ефективного захисту. Встановлення дієвого механізму компенсації збитків, завданих власності внаслідок бойових дій, є критично важливим.

Доступ до освіти

- Наявні дані вказують на зростаючий інтерес до українських навчальних закладів (як середнього, так і вищого рівня) серед населення на окупованих територіях. Регіональні дискусії в Краматорську, Северодонецьку та Маріуполі виявили, однак, ряд проблем, пов'язаних із забезпеченням рівного доступу до освіти для студентів, які проживають у цих містах.
- Підвищення координації між органами місцевого самоврядування та регіональними органами влади може суттєво покращити доступ до освіти (перш за все до загальної середньої освіти) для дітей, які живуть на територіях, що постраждали від конфлікту або поруч із зоною АТО, або проживають у так званій «сірій зоні». Регіональні та місцеві органи влади повинні спільно використовувати програми, що фінансуються державою, з метою виявлення гнучких рішень для забезпечення транспортними засобами (наприклад, шкільними автобусами), фінансування шкільних обідів для дітей ВПО, а також реагування на майбутні житлові потреби сиріт, переміщених на територію, контрольовану урядом.

- Вимагає подальшого обговорення питання забезпечення рівного доступу до вищих навчальних закладів для студентів з Криму та Донбасу. Потенційні студенти з Донбасу мають право подавати державні стипендії лише на вищу освіту в установах, переміщених до територій, контрольованих державою. Розподіл стипендій здійснюється через освітні центри з статусом НУО. Заявники з Криму зазвичай мають ряд резервних місць у вищих навчальних закладах, перевага, якої не мають жителі Донбасу. Це спрямовано на збалансування зазвичай незначної кількості заявників з Криму порівняно з майбутніми студентами з непідконтрольних державі районів у Донецьку та Луганську.
- Також необхідні цільові комунікаційні кампанії для протидії заходам, які здійснює самопроголошена влада Донецька та Луганська для залучення студентів до вищих навчальних закладів на неконтрольованих державою територіях. Такі заходи, як правило, включають зарахування без іспитів, повне фінансування у тому числі надання житла та навчальних матеріалів.

Соціальний захист

- Національна законодавча база та відповідна адміністративна практика у сфері соціального захисту людей, постраждалих від конфлікту, потребують суттєвого поліпшення. Необхідно розробити нові правові та організаційні механізми, що гарантували б виплату пенсій та інших форм соціальної допомоги. Найголовніше, пенсійні виплати потрібно відрізнити від соціальної допомоги, виплачуваної ВПО та від інших соціальних виплат та допомоги. Така диференціація повинна враховувати погіршення стану здоров'я, ступінь інвалідності та інші соціально важливі чинники.
- Необхідно вирішити питання універсального характеру статусу ВПО та його ролі у визначенні потреб спеціального соціального захисту, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги тощо. Водночас статус ВПО не повинен бути винятковим чинником, який визначає всі види державного захисту.
- Розробити та прийняти загальні, чіткі та зрозумілі правові критерії призупинення та/або скасування будь-якого виду соціальної допомоги ВПО, зокрема пенсій. Такі критерії повинні бути доповнені особливими процедурами, що дозволяють індивіду зрозуміти причини призупинення та/або анулювання своїх пенсійних або соціальних виплат. Важливо у таких випадках також гарантувати право на оскарження.
- Послуги, такі як реєстрація пенсій та соціальних виплат, повинні бути спрощені та доступні. Легкий доступ до інформації та можливості для проведення консультацій має бути в безпосередній близькості від місць проживання ВПО. Доступ до безкоштовної медичної допомоги має також забезпечуватися у місці проживання ВПО.
- Джерела фінансування та відповідальність за забезпечення соціального захисту мають бути чітко визначені на всіх рівнях (тобто на рівні держави, місцевої державної влади та місцевого самоврядування). Можливості об'єднання систем громадянської та військової допомоги у надзвичайних ситуаціях потребують додаткового аналізу.
- Механізми перевірки зареєстрованої адреси та місця проживання ВПО та людей, яких торкнувся конфлікт, повинні бути переглянуті та спрощені. При визначенні права на соціальний захист необхідно враховувати такі чинники, як здоров'я, одиночне виховання дітей, інвалідність тощо, коли йдеться про встановлення вимог та процедур реєстрації відповідної допомоги, про визначення обсягу фінансової допомоги та про встановлення вимог до призупинення або припинення платежів тощо.
- Також є важливо, щоб ВПО мали право голосу на загальнодержавних та місцевих виборах. Необхідно також надавати подальшу підтримку участі ВПО та інших зацікавлених сторін в роботі цивільно-військових адміністрацій, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також загальному громадянському залученню ВПО.

2. Характеристика звіту

Звіт підготовлений за результатами дослідження, проведеного експертами Центру дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія» та Академії Фольке Бернадотта у межах реалізації спільного проекту «Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні».

Підготовку звіту було проведено у два етапи: спеціальні кабінетне та польове дослідження. На етапі кабінетного дослідження було здійснено аналіз національного законодавства та зарубіжного досвіду, моніторинг існуючих досліджень, вивчення судової практики (досліджено понад 500 судових рішень). Під час польового етапу здійснено інтерв'ювання індивідуальних експертів та стейкхолдерів (загалом опитано близько 50 осіб), проведено чотири фокус-групи у формі регіональних дискусій (загалом охоплено понад 100 осіб) та організовано загальнонаціональну дискусію (у форматі відкритої конференції). Таким чином, під час підготовки звіту використано як вже існуючі документи і теоретичні напрацювання, так і здійснено практичний «польовий» збір і верифікацію інформації.

Основною метою звіту є:

- Доведення до відома партнерів Проекту, зацікавлених органів державної влади і місцевого самоврядування України, а також громадськості результатів дослідження стану забезпечення і захисту прав людини та верховенства права щодо ВПО і громадян України, які з об'єктивних причин залишилися проживати на непідконтрольних українській владі територіях Криму, Донецької і Луганської областей у сферах:
 - реєстрації актів цивільного стану (народження і смерті, шлюбу та розлучення); отримання паспортів;
 - здійснення підприємницької діяльності та реалізації майнових прав (захисту власності);
 - забезпечення права на освіту;
 - соціального захисту населення¹.
- Формулювання пропозицій щодо напрямів удосконалення законодавчої бази захисту прав і свобод ВПО і громадян України, які проживають на непідконтрольних територіях, та практики його застосування місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування, зокрема через надання ними публічних (адміністративних) послуг.
- Створення основи для дискусії щодо шляхів покращення ситуації з дотриманням верховенства права та прав людини.

Основні висновки:

- Законодавство України, яке стосується захисту прав ВПО та прав громадян України, які проживають на непідконтрольних територіях Донбасу та Криму, розвивається досить повільно, не встигаючи своєчасно реагувати на динамізм ситуації та виклики, породжені військовими діями на Донбасі.
- Місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування на підконтрольних Україні територіях,

¹ Як показав аналіз, саме у цих чотирьох сферах найчастіше відбувається порушення прав людини та вимог верховенства права. Права людини у цих сферах мають специфічний характер і є вкрай важливими, оскільки обумовлюють можливість реалізації інших прав, а також забезпечують базові потреби людини для належного життя.

що межують з анексованим Кримом та зоною розмежування на Донбасі, не проявляють належної активності і не використовують повною мірою своїх, визначених законом, повноважень для ефективнішого захисту прав цивільного населення, часто очікуючи вказівок «зверху», посиляючись на відсутність або недосконалість відповідного законодавства.

Основні рекомендації полягають у:

- необхідності вдосконалення існуючого порядку реєстрації актів цивільного стану, паспортизації та інших реєстраційних послуг із врахуванням положень Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»² та сучасної міжнародної практики;
- визначенні на законодавчому рівні ефективного механізму надання компенсацій за пошкоджене або знищене у результаті бойових дій нерухоме та інше майно;
- створенні дієвих механізмів захисту права власності на майно, що міститься на окупованих територіях, та наданні компенсацій за майно, пошкоджене в результаті бойових дій;
- створенні механізмів моніторингу укладення угод із нерухомістю на непідконтрольних територіях і напрацюванні алгоритмів можливого реагування з боку України на укладення таких угод;
- удосконаленні доступу до освіти громадян України, які проживають на окупованих територіях, насамперед щодо вступу абітурієнтів із непідконтрольних територій до ВНЗ на навчання за кошти державного бюджету;
- доцільності розробки нових правових та організаційних механізмів щодо гарантування та реалізації пенсійного забезпечення, соціального страхування, соціальних виплат і медичних послуг із боку держави;
- необхідності усунути дискримінаційне позбавлення виборчих прав ВПО;
- поліпшенні комунікації органів публічного адміністрування і їхніх посадових осіб з громадськими об'єднаннями та представниками судової влади, відсутність якої негативно впливає на ефективність надання адміністративних послуг.

² Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

3. Вступ

Агресія РФ проти України, яка розпочалася у 2014 р. і продовжується досі, породила низку складних і різнопланових – військових, політичних, економічних, морально-психологічних та юридичних – проблем, шляхи розв’язання яких не знайдені до сьогодні.

Спроба мирного врегулювання конфлікту в межах Мінських домовленостей виявилася неефективною. Ухвалення ж інших стратегічних рішень, спрямованих на пошук нового формату учасників переговорів, залучення миротворчих сил ООН та більш ефективного використання національних резервів, зокрема правових, що сприяли б розв’язанню вказаних проблем. Це призводить до консервації ситуації, юридичної невизначеності, що негативно позначається на стані захисту прав як ВПО, які вимушено покинули місця свого попереднього проживання внаслідок агресії, так і громадян України, що з різних причин залишилися проживати на непідконтрольних Україні територіях Донбасу і Криму.

Одним із важливих напрямів вирішення накопичених проблем має стати належне законодавче регулювання комплексу відносин, пов’язаних із забезпеченням прав людини на цих територіях. Адже саме тут люди найбільше потерпають від наслідків агресії, змушені щоденно витрачати величезні зусилля, часто безуспішні через відсутність ефективного правового регулювання, для подолання безлічі перешкод, пов’язаних із військовими діями, на шляху реалізації своїх основних прав та дотримання елементарних вимог (складових) верховенства права. На відміну від порівняно розгалуженої системи законодавства, що регулює статус ВПО, яке, щоправда, далеко не завжди досконале та часто не виконується, про що йтиметься далі, законодавство, що стосується забезпечення прав громадян України, які проживають на непідконтрольних територіях Донбасу та Криму, розвинуто набагато менше.

Правовий статус окупованих територій Донбасу та Криму

Правовий статус АРК регулюється Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³, а правовий статус ОРДЛО – неоднозначним Законом України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»⁴, поспішне прийняття якого Верховною Радою України супроводжувалося масовими протестами і вуличними заворушеннями, що стало однією з визначальних причин того, що він фактично так і не був введений у дію. Подальші нечисленні спроби врегулювання цих питань (зокрема й через поширення на неконтрольовані території Донбасу положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁵ про правовий режим Криму) виявилися безуспішними.

Незважаючи на те, що між проблемами Криму і неконтрольованих територій Донбасу є чимало спільного (наявність однакових проблем із наданням реєстраційних послуг, доступом до освіти, існування паралельної системи соціального забезпечення, регулювання життєдіяльності населення не українським законодавством, а місцевими актами тощо), вони мають й істотні відмінності, обумовлені різним правовим статусом Криму й ОРДЛО.

АРК офіційно (включаючи міжнародний рівень) визнано анексованим РФ, яка за таких обставин згідно з міжнародним правом несе відповідальність за його соціально-економічне становище і забезпечення життєдіяльності населення, що проживає на його території.

³ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

⁴ Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.

⁵ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

Статус також фактично окупованих РФ ОРДЛО до останнього часу залишався чітко невизначеним. Прийнята 7 березня 2014 р. Постанова Верховної Ради України «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями»⁶ з погляду як внутрішнього, так і міжнародного права є юридично некоректною, оскільки такі питання відповідно до ст. 92 Конституції України постановами Парламенту не вирішуються.

Спроби законодавчого врегулювання правових статусів названих територій та їхні наслідки

Про надзвичайну складність процесу пошуку компромісів між різними політичними силами, представленими у Парламенті, щодо доцільності вирівнювання правових статусів названих територій свідчить, зокрема, як подання до Верховної Ради України впродовж 2015–2017 рр. декількох альтернативних законопроектів, так і тривале й бурхливе обговорення у другому читанні законопроекту, внесеного до Верховної Ради України Президентом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁷. 18 січня 2018 р. він був нарешті прийнятий Верховною Радою України і лише через місяць підписаний Президентом України та після його опублікування у газеті «Голос України» № 37 від 23 лютого 2018 р. набрав чинності. Цей Закон досить часто скорочено іменують «Закон про реінтеграцію».

Основна увага в усіх законопроектах, поданих народними депутатами України, приділена наданню непідконтрольним Україні територіям Донецької і Луганської областей статусу тимчасово окупованих РФ та регулюванню питань, пов'язаних з особливостями організації та діяльності державних органів України, зокрема місцевих, у цих умовах, спрямованих переважно на забезпечення державної безпеки. Що стосується захисту прав людини на визнаних окупованими територіях Донецької і Луганської областей, то регулювання цих питань у законопроектах має досить загальний вигляд.

Як зазначено у «Доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні станом на 16 серпня – 15 листопада 2016 р.», розділ С «Право на соціальне забезпечення і соціальний захист» якої присвячений аналізу проекту Закону України № 3593-д «Про тимчасово окуповану територію України»⁸, поданого 19 липня 2016 р. 29 народними депутатами України, «у разі його прийняття в такому вигляді, в якому він є зараз, законопроект зашкодить правам людини і суперечитиме міжнародним зобов'язанням України та, ймовірно, і Конституції України». У Доповіді наголошується на тому, що законопроект прагне заперечити відповідальність КМУ за захист життя, здоров'я, права власності та обов'язок соціального й пенсійного забезпечення, що суперечить принципу територіальної юрисдикції, відповідно до якого КМУ має позитивне зобов'язання використовувати всі можливі правові та дипломатичні засоби для гарантування прав людини на непідконтрольних йому територіях. УВКПЛ також звертає увагу на те, що загальне невизнання документів, які видаються на непідконтрольних територіях, не відповідає стандартам, які існують у міжнародній юриспруденції та які передбачають визнання окремих документів, зокрема таких як документи про реєстрацію актів цивільного стану (свідоцтва про народження, шлюб або смерть тощо), виданих де-факто владою на окупованих територіях. Праву на рівний захист перед законом без дискримінації, визнаному, зокрема, у ст. 26 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права⁹ та у ст. 14ЄКПЛ¹⁰, на думку УВКПЛ, не відповідає також диференційований підхід до мешканців тимчасово окупованих територій у контексті продажу, передачі, відчуження та успадкування майна, застосування мораторію на стягнення штрафу і пені тощо¹¹.

Негативну оцінку УВКПЛ із позицій міжнародного гуманітарного права отримали й деякі інші заходи, вжиті українською владою чи громадськістю щодо тимчасово окупованих територій – припинення постачання води та електроенергії, блокада залізничних перевезень тощо.

⁶ Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254-19>.

⁷ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

⁸ Про тимчасово окуповану територію України: проект Закону України від 19 липня 2016 р. № 3593-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59833.

⁹ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.

¹⁰ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

¹¹ Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2016 р. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th_UKR.pdf.

Закон про реінтеграцію та його особливості

Незважаючи на те, що однією з основних цілей прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»¹² (Закону про реінтеграцію) оголошено «захист прав і свобод цивільного населення, яке постраждало внаслідок російської агресії» (статті 4, 5, 6), ці питання у ньому також врегульовані досить загально. По суті, у документі окреслені лише основні напрями захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (ст. 6). Конкретних механізмів їхнього захисту прийнятий Закон не передбачає, відсилаючи до інших законів України, які поки що відсутні. Утім, у деяких питаннях (наприклад, реєстрації народження і смерті, захисту майна тощо) Законом все ж зроблений певний крок уперед, спрямований на приведення законодавства України у відповідність до міжнародно-правових актів і зобов'язань України, зокрема й деяких із тих рекомендацій, що містяться у доповіді УВКПЛ, про що йтиметься далі. Проте далеко не всі питання, на які цілком слушно звертається увага у Доповіді УВКПЛ, у Законі врегульовані належним чином.

Наведене свідчить про те, що навіть із набуттям чинності Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»¹³ Українська держава не може усуватися від більш конкретизованого регулювання питань, пов'язаних із забезпеченням прав громадян України на тимчасово окупованих територіях, покладаючи всю відповідальність за це на країну-агресора – РФ, як це фактично має місце в Законі. Повноцінне вирішення всього комплексу юридичних питань забезпечення і захисту прав громадян України з урахуванням неординарної ситуації, у якій вони опинилися, вимагатиме внесення змін до низки інших законів, що регулюють конкретні сфери життєдіяльності. Окремі пропозиції у цьому напрямі вже напрацьовані, зокрема Українською Гельсінською спілкою прав людини в пропонуваному нею законопроекті «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення дискримінаційних положень та врегулювання прогалин у правовідносинах з державою громадян, що проживають на тимчасово окупованій території України або переселились з неї»¹⁴ та деякими іншими громадськими об'єднаннями.

Чимало з них заслуговують на увагу.

Цілі звіту, його додана вартість (чим він відрізняється від інших досліджень, які стосуються Донбасу та Криму)

Експерти – виконавці Проекту у цьому Звіті ставили за мету:

- По-перше, продемонструвати дійсний стан із забезпеченням верховенства права та захистом прав людини у зазначених вище чотирьох сферах життєдіяльності громадян України, які вимушено залишили своє постійне місце проживання чи продовжують проживати на окупованих територіях, або тим чи іншим чином опинилися у зоні конфлікту.
- По-друге, показати спільність проблем та можливості різних підходів до їхнього вирішення в анексованому Криму та непідконтрольних українській владі територіях Донбасу. Це дає можливість отримати комплексне уявлення про характер, масштаб проблем, із якими стикаються люди, та можливі шляхи їх вирішення. Більшість досліджень, присвячених ситуації на Донбасі та в Криму, зосереджені переважно на одному з питань (нелегальна торгівля, компенсація збитків, митні процедури, отримання паспортів, пенсійне забезпечення тощо) і проводяться, як правило, серед окремих груп громадян на одній тери-

¹² Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

¹³ Там само.

¹⁴ Газета «День», № 192–193. 27–28 жовтня 2017 року.

торії та мають здебільшого описово-статистичний характер, використовуючи при цьому соціологічний інструментарій. По суті, висвітлюючи якусь одну проблему, звіти таких досліджень не дають цілісної картини масштабу проблем та їх взаємопов'язаності.

- По-третє, ініціювати дискусію щодо можливих засобів та способів вирішення вказаних проблем шляхом ефективнішого використання механізмів, властивих місцевим органам влади, зокрема, органам місцевого самоврядування.
- Такий комплексний підхід дає змогу не лише констатувати масштаб проблем, пов'язаних із забезпеченням прав людини та верховенства права в зазначених сферах правовідносин, а й окреслити можливі шляхи їхнього вирішення на різних рівнях і різними як організаційними, так і правовими засобами. Це стосується передусім нормотворчої та правозастосовної діяльності, яка здійснюється не лише на загальнодержавному, а й локальному, місцевому рівні.

Обґрунтування поєднання ідеї верховенства права із наданням послуг у ситуації конфлікту

Сучасне розуміння сутності держави невіддільне від людини, для обслуговування інтересів якої вона функціонує. Призначення держави нерозривно пов'язане з забезпеченням та охороною прав людини, на що спрямована її організаційна, нормотворча і правозастосовна функції у різних сферах життєдіяльності, зокрема й у сфері надання адміністративних та інших послуг. Розуміння такого стану речей закріплено у низці міжнародних документів, зокрема, у ЄКПЛ¹⁵. Зі свого боку верховенство права нерозривно пов'язане з правами людини, визнається поряд з останніми однією з найважливіших демократичних цінностей, які лежать в основі Конвенції, її застосування і тлумачення. Послідовне дотримання вимог верховенства права є важливою гарантією захисту прав людини, зокрема через доступність і прозорість послуг, що надаються органами публічного адміністрування, реалізації права бути почутим, законності самої послуги та процедури її надання, а також права на оскарження актів та дій відповідних органів, що надають такі послуги.

Воєнний конфлікт за всіма міжнародними стандартами не є підставою для обмеження верховенства права, на відміну від прав людини, частина з яких тимчасово може бути обмежена в такій неординарній ситуації. У такому разі вимоги верховенства права стають ще більш затребуваними, оскільки люди, які користуються послугами, перебувають у вкрай вразливому, фактично дискримінованому становищі, порівняно з людьми, що проживають на територіях, де немає конфлікту. Це, зі свого боку, потребує певних заходів чи преференцій, які з погляду верховенства права мають урівняти, наскільки це можливо, права людей, які живуть у зоні конфлікту або змушені залишити місце свого проживання, зокрема й у сфері надання цим людям публічних послуг.

Цільова аудиторія – працівники органів публічного адміністрування, зокрема органів місцевого самоврядування, правоохоронних органів, міжнародних і національних громадських організацій (переважно правозахисного спрямування), судді, політологи, фахівці в галузі нормопроєктування, зокрема місцевого, локального рівня.

¹⁵ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

4. Методологія дослідження

Спектр прав людини, захист яких набув особливої актуальності в умовах анексії АРК та війни на Донбасі, надзвичайно широкий.

Це, зокрема:

- масова дискримінація за ознаками етнічної належності, мови, релігії та переконань, спрямована насамперед проти кримських татар (аж до заборони органів самоорганізації кримськотатарського народу) та українців (закриття українських шкіл, переслідування патріотів України під приводом боротьби з екстремізмом) в АРК, а також проти українців та віруючих всіх релігійних конфесій, окрім Російської православної церкви, на непідконтрольних територіях Донбасу;
- військові злочини проти людяності, зокрема й проти полонених (заручників), вчинені російськими військовими високопосадовцями та їхніми найманцями;
- масові порушення права власності громадян на окупованих територіях, економічних і соціальних прав – права на підприємницьку діяльність, житло, працю, освіту тощо;
- порушення екологічних прав громадян у зв'язку із забрудненням акваторії Чорного моря країною-агресором та ін.¹⁶

Реакція України на такі порушення прав людини на непідконтрольних нею територіях зводиться, головним чином, до моніторингу порушень та її зверненнями до міжнародних та інших інституцій. Сьогодні подано декілька позовів України до РФ у ЄСПЛ, а також до Міжнародного суду ООН (з приводу порушення РФ двох міжнародних конвенцій: протидії фінансуванню тероризму та протидії расовій дискримінації). На стадії підготовки перебуває позов України до Міжнародного кримінального суду з приводу військових злочинів, вчинених РФ¹⁷.

Можливості їхнього вирішення власними правовими засобами в Україні практично відсутні, оскільки АРК та окуповані (непідконтрольні) райони Донецької та Луганської областей випали з українського правового поля.

Водночас внаслідок агресії РФ виникло досить широке коло проблем, пов'язаних із захистом прав людини, розв'язання яких значною, а інколи й вирішальною мірою залежить від самої України, зокрема її центральних державних органів та місцевих органів публічного адміністрування і самоврядування. До таких проблем слід віднести, насамперед:

- реєстрацію актів цивільного стану (народження і смерті, шлюбів і розлучень), отримання паспортів;
- захист права власності і підприємницької діяльності;
- соціальний захист ВПО та осіб – громадян України, які з об'єктивних причин залишилися проживати на непідконтрольних територіях;
- забезпечення права на освіту;
- забезпечення політичних прав громадян України, зокрема виборчих прав.

¹⁶ 70% усієї інформації щодо порушення прав людини в Криму, на відміну від непідконтрольних територій Донбасу, є у відкритому доступі. Див.: газета «День», № 23–24, 9–10 лютого 2018 р.

¹⁷ Газета «День», № 23–24, 9–10 лютого 2018 р.

Крім того, виникає безліч проблем, пов'язаних із забезпеченням прав громадян при перетині адміністративного кордону між АРК і «материковою» Україною, блокувань між підконтрольними і непідконтрольними територіями Донецької і Луганської областей, транспортним сполученням, енерго- і водопостачанням населення тощо.

Як зазначалося, не всі ці проблеми зовсім обділені увагою науковим та експертним середовищем, правозахисними організаціями, міжнародними інституціями. Проте навіть у правових дослідженнях основний акцент у їхніх аналізах робився, головним чином, на констатації стану захисту прав людини на вказаних територіях АРК і Донбасу та окресленні загальних напрямів можливого вирішення цих проблем через активізацію діяльності вищих органів державної влади України (зокрема, прийняття нового і вдосконалення чинного законодавства, поліпшення практики його застосування тощо) та міжнародних організацій (зокрема, моніторингу ситуації з боку ОБСЄ).

Віддаючи належне цим зусиллям, слід, однак, зазначити, що низка проблем, пов'язаних із захистом прав людини в неординарних ситуаціях, обумовлених анексією АРК і фактичною війною на Донбасі, може бути вирішена (чи, принаймні, пом'якшена) за допомогою засобів і механізмів, які є в розпорядженні місцевих органів публічного адміністрування і самоврядування, не завжди очікуючи внесення відповідних змін у чинне законодавство України. Як свідчить вітчизняний досвід, такі зміни вносяться (особливо Парламентом) не надто оперативно, тоді як ситуація, зокрема в районах військових дій, є досить динамічною і часто вимагає швидкого реагування з боку місцевої влади, не очікуючи вказівок «зверху». На жаль, це відбувається далеко не завжди.

Саме на ширшому використанні можливостей захисту прав людини і механізмів, закладених у повноваженнях місцевих органів публічного адміністрування та органів місцевого самоврядування, зокрема через надання ними публічних послуг, зосереджені основні зусилля експертів при виборі напряму дослідження та висвітленні його результатів у цьому Звіті. Саме у такій спрямованості дослідження полягає одна з основних його відмінностей від інших існуючих досліджень цієї проблематики. Це, звичайно, не означає, що виконавці Проекту зовсім обійшли увагою прогалини, суперечності та інші вади національного законодавства, що регулює досліджувані питання, та напрями його вдосконалення. Проте їхні рекомендації не є конкретизованими, ґрунтованими на поглибленому аналізі окремих законів чи інших нормативних актів. Вони обмежуються визначенням напрямів їхнього необхідного удосконалення у досліджуваних сферах.

Коло сфер обмежено переважно реєстрацією актів цивільного стану, забезпеченням підприємницької діяльності та захистом права власності, а також захистом соціальних прав – права на пенсійне забезпечення, житло, медичне обслуговування, освіту тощо, хоч побічно під час дослідження експерти торкалися також деяких інших сфер, зокрема, політичних прав.

Часові межі дослідження охоплюють початок російської агресії – 2014 р. і завершуються 2017 р. У процесі були проаналізовані законодавство, що стосується регулювання досліджуваних сфер суспільних відносин, практика роботи органів місцевого самоврядування з надання публічних послуг у зазначених сферах, судова практика міжнародних (зокрема, ЄСПЛ) і національних місцевих судів, статистичні дані, публікації ЗМІ, зарубіжний досвід, зокрема досвід пострадянських держав, які внаслідок агресивних дій РФ виявилися в аналогічній з Україною ситуації (Грузія, Молдова), деякі міжнародні документи (список використаних джерел додається).

Особлива увага під час дослідження приділена регіональним дискусіям, які відбулися у містах Краматорську, Северодонецьку, Маріуполі, а також Херсоні, присвячених переважно обговоренню найбільш болючих й актуальних проблем захисту прав людини у сферах, що становлять предмет дослідження. У регіональних дискусіях взяло участь близько 100 осіб, серед них викладачі університетів, представники правозахисних організацій, судді районних й апеляційних судів, працівники місцевих державних адміністрацій, місцевих підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Мета дискусій полягала у тому, щоб з'ясувати думку людей, які не тільки самі нерідко є жертвами військового конфлікту, а й безпосередньо стикаються із проблемами захисту прав людини у своїй діяльності. Дискусії, незважа-

ючи на інколи їхню підвищену емоційність (що зрозуміло, беручи до уваги умови, у яких їхнім учасникам доводиться жити і працювати), виявилися досить корисними. Завершальним акордом цих дискусій стала загальнонаціональна дискусія «Стан забезпечення і захисту прав внутрішньо переміщених осіб і прав людини на непідконтрольних територіях Донбасу і Криму», яка відбулася у Києві 15 грудня 2017 р. У ній взяло участь 55 осіб – представників органів влади Донецької і Луганської областей, Херсонської області (межує з Кримом), а також науковців з університетів Києва, Краматорська, Северодонецька, Маріуполя, Херсона, інших експертів. Матеріали регіональних і загальнонаціональних дискусій використані у Звіті.

Основні складнощі та виклики, з якими зіткнулися експерти під час дослідження, полягали у:

- тому, що АРК та окремі райони Донецької і Луганської областей випали із правового поля України, що вкрай обмежило, а часто зробило неможливим, її вплив на стан захисту прав людини на цих територіях. На це звернена увага міжнародних організацій, також зокрема й у нещодавньому рішенні ЄСПЛ у справі за скаргою громадян України, що проживають на непідконтрольній території, про порушення їхнього права на пенсію;
- появі величезної кількості (за останніми даними ЗМІ близько 1 млн 700 тисяч) осіб – громадян України, які внаслідок окупації вказаних територій та бойових дій змушені були залишити місця свого попереднього постійного проживання і переселитися на підконтрольну українській владі, «материкову» територію України, що значно ускладнило як організаційне, так і фінансове (за браком коштів) забезпечення прав ВПО з боку держави (особливо щодо забезпечення їх житлом, допомогою на оплату комунальних послуг тощо);
- неготовності багатьох центральних органів державної влади України працювати у неординарних, нестандартних ситуаціях та неналежній оперативності реагувати на них, зокрема за допомогою своєчасної підготовки, ухвалення й оновлення законів та інших актів, спрямованих на захист прав ВПО та громадян України, що залишилися проживати на непідконтрольних територіях АРК, Донецької і Луганської областей, у результаті чого вони часто перебувають у дискримінаційному, порівняно з іншими громадянами України, становищі;
- нерідко повільному реагуванні на ситуацію з боку місцевих органів публічного адміністрування, зокрема органів місцевого самоврядування, та неефективному використанні в межах їхніх повноважень притаманних їм засобів і способів з метою полегшення становища ВПО та громадян України, які з об'єктивних причин залишилися проживати на непідконтрольних українській владі територіях АРК і Донбасу, зокрема через мережу публічних послуг;
- відсутності комунікацій та належної координації дій між місцевими підрозділами центральних органів виконавчої влади, судами, органами місцевого самоврядування та громадськістю у захисті прав людини та забезпеченні верховенства права.

5. Реєстрація актів цивільного стану

5.1. Загальний огляд ситуації

Однією з найпоширеніших категорій проблем, із якими стикаються майже всі жителі неконтрольованих Україною територій Донецької і Луганської областей та анексованого Криму, є проблеми, пов'язані з реєстрацією актів цивільного стану – реєстрацією народження або смерті, шлюбу та розлучень, отримання паспортів. Так, наприклад, за словами представника Центру правових та політичних досліджень «СІМ» А. Гниди, орієнтовна кількість фактів народження та смерті, що відбулися на окупованих або непідконтрольних територіях з 2014 р. по 2017 р., становить понад 372 тисячі випадків¹⁸.

Відсутність офіційно виданих українськими органами документів, які підтверджують відповідні факти: народження, смерть, паспортів, що посвідчують особу, обмежує реалізацію основних прав людини, а в багатьох випадках робить її неможливою.

Фактичні обставини

В основі цієї проблеми лежить невизнання Україною документів, виданих на непідконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей.

Як свідчить світова практика, невизнання утворень, які виникли з порушенням норм міжнародного та національного права, тягне за собою невизнання влади цих утворень та актів, виданих цією владою.

Відповідну позицію зайняла Україна, прийнявши 15 квітня 2014 р. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»¹⁹. У пунктах 2, 3 ст. 9 Закону зазначається: «...будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків».

Норми зазначеного Закону стосуються тимчасово окупованої території АРК та міста Севастополя, водночас такого ж підходу українська сторона дотримується і щодо ОРДЛО.

Отже, згідно з нормами зазначеного Закону Україна не визнає всі акти, видані на територіях ОРДЛО та АРК з моменту російської окупації. Розмежування між актами нормативного характеру, виданими на цих територіях, та індивідуальними актами у ньому не проводиться, тому положення цього Закону поширюються і на свідоцтва про народження та смерть особи, шлюб і розлучення, інші індивідуальні акти.

Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», визнаючи діяльність збройних формувань РФ та окупаційної адміністрації РФ у Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного права, незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт недійсним,

¹⁸ Реєстрація смерті та народження українців в окупації робить з них примар. Як цьому запобігти? URL: https://humanrights.org.ua/material/v_ukrajini_viznachatsja_jiak_viznavati_narodzhennja_ta_smerti_v_ordlo_i_krimu.

¹⁹ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

що не створює жодних правових наслідків, водночас робить із цього загального правила виняток для «документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи» (ч. 3 ст. 2 Закону)²⁰. До АРК ці положення Закону, наскільки можна зрозуміти, не стосуються. До того ж ним не передбачені ні назви документів, виданих на непідконтрольних територіях Донецької і Луганської областей, які визнаються Україною, ні процедура їх визнання органами РАЦС. У зв'язку з цим, як свідчить досить обмежена судова практика після набуття чинності цим Законом, продовжує діяти судовий порядок встановлення фактів народження або смерті особи.

Приклад № 1

Рішення суду 2018 р., що свідчить про застосування попереднього (судового) порядку реєстрації факту народження

Рішенням Костянтинівського районного суду Донецької області від 1 березня 2018 року про встановлення факту народження дитини зазначено, що оскільки Законом «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» «не визначено перелік документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, а також ... не внесені зміни до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» в частині в частині переліку документів, на підставі яких провадиться державна реєстрація народження або смерті особи» суд застосовує попередній судовий порядок встановлення факту народження дитини. Аналогічним є Рішення Зарічного районного суду м. Суми у Справі № 591/1047/18 від 01.03.2018. та деякі інші.

Тобто аналіз проблем, пов'язаних із судовим встановленням фактів народження або смерті, залишається актуальним. Тим більше нагальною є проблема судового встановлення фактів одруження, розлучення, паспортизації населення тощо, про що в Законі не йдеться зовсім.

Аналіз ситуації

Дослідивши прописаний у чинному законодавстві порядок отримання зазначених документів, проаналізувавши практику його застосування та результати проведених регіональних дискусій із представниками громадськості та влади, можна констатувати, що **особи, які проживають на неконтрольованих (окупованих) територіях, перебувають у дискримінаційному становищі порівняно з іншими громадянами України, які проживають на території, що контролюється українською владою.**

Отже, оскільки Україна не визнає документів, виданих на зазначених територіях, для громадян України, які з об'єктивних причин проживають на вказаних територіях та бажають підтримувати зв'язок зі своєю державою, **процедура отримання документів українського зразка має бути максимально зручною та необтяжливою.** Тут важливим є момент ефективного виконання зазначеного обов'язку держави на локальному рівні.

Частина заходів, вжитих Україною, наприклад, щодо проведення додаткової ідентифікації особи при видачі паспортів, збирання додаткових доказів для встановлення фактів народження та смерті особи, дійсно, є виправданими, оскільки дасть змогу упередити різноманітні маніпуляції з боку шахраїв. Водночас частина з них створює додаткові незручності для осіб, які можна подолати шляхом внесення відповідних змін до законодавства України та поліпшення організації надання публічних послуг органами місцевої влади.

Далі представлено загальний огляд ефективності вжитих державою заходів щодо реєстрації народження або смерті, реєстрації шлюбу та розлучення, а також надання паспортних послуг.

²⁰ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

5.2. Реєстрація народження або смерті

4 лютого 2016 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України»²¹. Головна його мета – **спрощення процедури отримання свідоцтв про народження, про смерть особами, які проживають на тимчасово окупованій території України.**

Відповідно до цього Закону ЦПК доповнено ст. 257¹: «Особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України», дія якої поширюється **на тимчасово окуповану територію АРК та на неконтрольовані території Донецької та Луганської областей.**

Окремі неточності та проблемні аспекти застосування цього Закону було роз'яснено Інформаційним листом Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про окремі питання застосування Закону України від 4 лютого 2016 року № 990-VIII "Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України"»²².

Зокрема, у п. 1 надаються роз'яснення, що «у порядку статті 257¹ ЦПК України мають розглядатись заяви про встановлення факту народження або смерті як на території Автономної Республіки Крим, так і на території населених пунктів Донецької та Луганської областей, визначених у Розпорядженні Кабінету Міністрів від 7 листопада 2014 року № 1085»²³. Відповідно до положень ЦПК²⁴ та змісту названого Інформаційного листа²⁵, заява про встановлення факту народження на тимчасово окупованій території може бути подана до будь-якого суду за межами такої території незалежно від місця проживання заявника, а заява про встановлення факту смерті на тимчасово окупованій території може бути подана за місцем проживання (перебування) заявника до суду за межами такої території України.

Нині процедура визнання факту народження або смерті для осіб, які проживають на тимчасово окупованих і неконтрольованих територіях, виглядає таким чином:

1. Особа звертається в органи РАЦС із отриманим у так званій ДНР (ЛНР) свідоцтвом про народження дитини (чи повним медичним свідоцтвом про народження), або свідоцтвом про смерть.
2. Відповідний орган РАЦС видає письмову відмову, в якій зазначається, що він не має права зареєструвати народження/смерть особи, оскільки за законодавством України вони не беруть до уваги документи, видані на території, непідконтрольній Україні.
3. З відмовою органу РАЦС особа звертається до суду з заявою про встановлення факту народження/смерті, надавши відповідні докази народження/смерті.
4. З рішенням суду особа знову звертається в орган РАЦС, який зобов'язаний видати відповідне свідоцтво.
5. Потрібно наголосити, що **розгляд справ про встановлення факту народження або смерті здійснюється у формі окремого провадження.** Справи, згідно зі ст. 257¹ ЦПК, мають розглядатись невідкладно після надходження відповідної заяви до суду, а рішення суду підлягає негайному виконанню²⁶.

²¹ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

²² Про окремі питання застосування Закону України від 4 лютого 2016 року № 990-VIII «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України»: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 квітня 2016 р. № 9-1130/0/4-16". URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VRR00223?an=3>.

²³ Там само.

²⁴ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

²⁵ Про окремі питання застосування Закону України від 4 лютого 2016 року № 990-VIII «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України»: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 квітня 2016 р. № 9-1130/0/4-16". URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VRR00223?an=3>.

²⁶ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

Як свідчить практика, рішення суду ухвалюються та проголошуються доволі швидко: особа отримує готове рішення у день звернення та, як правило, має можливість у цей же день звернутися у РАЦС для отримання свідоцтва. Щоправда, іноді суд спочатку обмежується проголошенням вступної та резолютивної частини рішення, а повний текст рішення з розгорнутим обґрунтуванням, відповідно до закону, складає протягом п'яти днів.

Таблиця 1.

Кількість реєстрацій на підставі рішень судів, постановлених відповідно до статті 257¹ ЦПК, фактів народжень та смертей, що відбулися на тимчасово окупованих територіях України за період з 24.02.2016 по 31.08.2017 року (за даними Апеляційного суду Луганської області)

Інформація щодо реєстрації фактів народжень				
АРК	Місто Севастополь	Донецька область	Луганська область	Найменування відділів державної реєстрації актів цивільного стану, до яких найбільше подано рішень судів
29	13	78	3 009	Біловодський районний відділ Сєвєродонецький міський відділ Станично-Луганський районний відділ Старобільський районний відділ
Всього: 3 129				
Інформація щодо реєстрації фактів смерті				
АРК	Місто Севастополь	Донецька область	Луганська область	Найменування відділів державної реєстрації актів цивільного стану, до яких найбільше подано рішень судів
20	3	111	3 910	Сєвєродонецький міський відділ Білокуракинський районний відділ Старобільський районний відділ Сватівський районний відділ
Всього: 4 044				

Отже, з оперативністю прийняття рішення, як того вимагає законодавство, проблем не виникає. **Суди, як правило, досить швидко та ефективно реагують.** Водночас практика застосування судами ст. 257¹ ЦПК свідчить про недосконалість змісту її положень і породжує низку практичних проблем її застосування²⁷.

Під час проведення регіональних дискусій окрему увагу було приділено спілкуванню з суддями судів першої та апеляційної інстанцій, що безпосередньо брали участь у розгляді такої категорії справ. Серед іншого, було досить чітко виокремлено проблему відсутності координації дій різних територіальних органів державної влади на рівні області, району, міста, що могло б забезпечити **якісно інший рівень сприяння особам в отриманні послуг із реєстрації фактів народження та смерті.**

Регіональні дискусії дали змогу додатково виокремити такі проблеми:

1. Питання територіальної підсудності судів. Викликає сумнів доцільність встановленої чинною редакцією процесуального закону вимоги підсудності у справах про встановлення факту смерті. На відміну від заяв про встановлення факту народження, які можуть бути подані до будь-якого суду на території України, заява про встановлення факту смерті подається за місцем проживання (перебування) заявника. **У результаті порушення правил підсудності, заяви або повертаються заявникам у зв'язку з непідсудністю, або, у разі відкриття провадження, справа передається на розгляд іншому суду, у результаті чого розгляд справи затягується та створюються додаткові незручності для особи.**

²⁷ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

2. Відсутній чіткий перелік суб'єктів ініціювання судового провадження. Немає визначеності щодо кола осіб, які можуть бути заявниками у справах щодо встановлення факту смерті. Згідно з абзацом 2 ч. 1 ст. 257¹ «Заява про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана родичами померлого або їхніми представниками до суду за межами такої території України»²⁸.

З погляду **формального законодавства**, відповідно до норм СК²⁹ дружина та чоловік є не родичами, а членами сім'ї, проте вони можуть бути зацікавленими особами у встановленні цього факту смерті подружжя. Адже встановлення цього факту має важливе значення для реалізації чоловіком або дружиною в майбутньому цілої низки конституційних прав: права власності, права спадкування, права на шлюб. В Інформаційному листі³⁰ наголошено на тому, що судам слід розглядати цю категорію справ також за заявами чоловіка або дружини померлої особи.

Аналіз судової практики свідчить, що у більшості випадків суди приймають до розгляду справи про встановлення факту смерті від заявників, які не є родичами померлого. Водночас зафіксовані випадки відмови у відкритті провадження, що свідчить про неодноманітність застосування положень ст. 257¹ ЦПК³¹.

Під час регіональної дискусії у місті Северодонецьку представники громадських організацій наголошували на тому, що особливо багато відмов зафіксовано спадкоємцям за заповітом, які не є родичами померлого, а відсутність свідоцтва про смерть перешкоджає їм вступити у спадщину.

Як **можливий шлях вирішення** цієї проблеми з метою захисту прав зацікавлених осіб зазначене питання вимагає законодавчого врегулювання і в перелік заявників слід включити осіб, для яких встановлення факту смерті має юридичні наслідки. Крім подружжя такими суб'єктами можуть бути, наприклад, особи, що доглядали самотніх людей на підставі договору довічного утримання.

3. Дослідження судом доказів. Для встановлення факту народження як докази суд може розглядати медичне свідоцтво про народження дитини, свідоцтво про народження дитини, видане на непідконтрольній території / окупованій території незаконними органами влади, обмінну картку породіллі, медичну документацію щодо протікання вагітності та пологів, протоколи ультразвукового дослідження, медичну картку дитини, епікриз із медичного закладу про проведення кесарів-розтину, фотографії дитини, фотографії подружжя з дитиною, показання свідків.

Для встановлення факту смерті як докази приймаються: медичне свідоцтво про смерть, довідка про причину смерті, свідоцтво про смерть особи, видане органами влади на непідконтрольній / окупованій території, документи, що підтверджують факт поховання померлого (довідка про поховання померлого з кладовища, квитанції про оплату ритуальних послуг тощо), фото з могилки, показання свідків.

Нині **судова практика використання доказів має порівняно усталений характер**, на відміну від попередніх часів, коли суди могли вимагати навіть аналіз ДНК, щоб переконатися у родинних зв'язках матері з дитиною.

²⁸ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України: Закон України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

²⁹ Сімейний кодекс: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.

³⁰ Про окремі питання застосування Закону України від 4 лютого 2016 року № 990-VIII «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України»: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 квітня 2016 р. № 9-1130/0/4-16. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VRR00223?an=3>.

³¹ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

Конкретні життєві приклади для ілюстрації цієї ситуації, які наводяться нижче, свідчать про доволі формальний підхід суддів в оцінці доказів про встановлення факту народження або смерті.

У 2015 р. Галицький районний суд міста Львова відмовив матері у встановленні факту народження дитини, мотивуючи своє рішення тим, що Україна **не визнає свідоцтва про народження дитини, виданого на окупованій території і, таким чином, у заявниці немає документів, які засвідчували б народження дівчинки**. Коли почалися бойові дії в місті Горлівка Донецької області, заявниця разом із сім'єю прийняла рішення покинути небезпечну зону та пожити якийсь час у кримських родичів, де і народила дитину. Згодом, за допомогою правозахисників, матері все ж таки вдалося отримати необхідні документи³². Однак ситуація була доведена до абсурду, оскільки виходить, що свідоцтва, видані на території РФ за правилами російського законодавства, ніхто не вимагає повторно легалізувати за українським законодавством, і вони є цілком дійсними в нашій країні, тоді як свідоцтво, зареєстроване в АРК органами окупаційної влади РФ не має жодного значення.

В іншому випадку суд одного з міст Донецької області у 2016 р., розглядаючи заяву щодо встановлення факту народження дитини в місті Донецьку, визнання матері дитини та її батька, медичну довідку видану на тимчасово окупованій території розцінив передусім як саме медичний документ, виданий за підписом лікаря, який з огляду на свої професійні обов'язки та складену ним присягу зобов'язаний був це зробити та занести до документа відомості, які відповідають дійсності. Проте, незважаючи на такий нестандартний підхід в оцінці доказів, **суд, задовольняючи позов у частині встановлення факту народження дитини, одночасно відмовив у визнанні матері та батька цієї дитини, оскільки, на думку суду, факти не знайшли свого підтвердження у судовому засіданні**. Такий висновок повністю суперечить застосованій суддею логіці оцінки доказів, зокрема медичній довідці, де прямо зазначено, що особа Х народила доньку.

На підтвердження суперечливості судових рішень при оцінці доказів варто навести ще одне рішення районного суду міста Одеси, який у 2017 р. розглянув справу щодо встановлення факту народження дитини на окупованій території АРК. Доказом у справі було свідоцтво про народження, видане на території АРК, яке згідно з чинним законодавством України є недійсним. **Не надаючи правової оцінки допустимості такого доказу, без будь-яких коментарів, суд визнав факт народження дитини та відповідно батьками дитини громадян України, які подали позов**. Не вдаючись до оцінки такого рішення з позицій його справедливості, слід все ж звернути увагу на необхідність суду аргументувати правову позицію щодо застосування як доказу документів, які де-юре не повинні породжувати правових наслідків для осіб, які ними володіють. Тим більше, якщо врахувати, що правова оцінка документів, виданих офіційними органами РФ, з погляду міжнародних стандартів мала б бути децю відмінною від оцінки документів, виданих на неконтрольованих територіях Донецької та Луганської областей. Без наявності такої оцінки та відповідної аргументації суд де-факто починає виконувати функції РАЦС.

Схожу аргументацію в оцінці доказів, а фактично відсутність такої, можна простежити не тільки щодо встановлення фактів, які мали місце на території АРК. Один із міськрайонних судів Запорізької області у 2016 р. аналогічним чином встановлював факт народження дитини у місті Макіївка. Спираючись на норми чинного законодавства України, суд констатував, що свідоцтво про народження, видане Гірницьким відділом державної реєстрації актів цивільного стану реєстраційної служби Макіївського міського управління юстиції у Донецькій області, є недійсним і не створює правових наслідків. Але оскільки **заявниця не має можливості надати для реєстрації народження дитини документи, передбачені законодавством України, з метою захисту її законних прав та інтересів як громадянки України, її дитини, необхідно встановити факт народження дитини, яка народилася 11 грудня 2014 р., місце народження Україна, Донецька область, місто Макіївка**.

Елемент невизначеності щодо належності та допустимості доказів у рішеннях судів у підсумку позначається не лише на змісті, а й на суті самого рішення.

Так, у 2015 р. один із судів Донецької області розглянув заяву заінтересованої особи про встановлення факту смерті. Як доказ у справі було надано лікарське свідоцтво про смерть, видане «Міністерством охорони здоров'я Донецької Народної Республіки». Суд, спираючись на вимоги Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»³³, визнав довідку про смерть недійсною, та такою, що не створює правових наслідків і не відповідає чинному законодавству України. Такий же висновок щодо медичних та інших документів робили суди у справах, що стосувалися встановлення факту народження. **Проте, не маючи інших доказів, суди в підсумку факт народження встановлювали**. У разі ж встановлення факту смерті, суд заявлені вимоги не задовольняв, відповідно, заявник не зміг отримати судовий захист своїх прав.

³² В Україні, яка народила в Криму, вимагають аналіз ДНК щоб зареєструвати дитину у Львові. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/v-ukrajinky-yaka-narodyla-v-krymu-vymahayut-analiz-dnk-schob-zarejstruvaty-dytynu-u-lvovi/>.

³³ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

Аналіз судової практики показує, що у багатьох випадках суд приймає рішення на підставі лише двох документів: свідоцтва про народження/смерть та медичного свідоцтва про народження/смерть. Інші докази, як правило, ретельно не досліджуються. Однією з причин цього є вимога законодавства розглядати справу невідкладно і суддя, зважаючи на короткі терміни, завантаженість, обмеженість доступу до інформації, що перебуває на непідконтрольних територіях, складнощі з викликом свідків – встановлює факт народження/смерті, беручи до уваги лише два, а то й один документ як доказ. Неабияку роль тут відіграють особистісні якості судді, його відповідальне ставлення до роботи.

У зв'язку з цим виникає питання щодо ефективності та й, взагалі, доцільності судового порядку встановлення факту народження/смерті. Від представників влади, суддів, громадських організацій неодноразово лунали пропозиції наділити повноваженнями органи РАЦС видавати документи українського зразка без процедури встановлення факту народження/смерті.

Як **можливий шлях вирішення** цієї проблеми доцільним може стати встановлення у законодавчому порядку процедури та переліку документів, необхідних для отримання свідоцтва про народження/смерть в органах РАЦС. Тим більше це доцільно зробити з урахуванням зазначених вище положень Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»³⁴, оскільки без додаткового законодавчого регулювання цих питань положення Закону можуть залишитися мертвими. Звісно, з метою запобігання шахрайства цей перелік може відрізнятися від тих, що стосуються громадян, які проживають на підконтрольній території.

4. Встановлення факту народження без встановлення факту батьківства. Досить часто при встановленні факту народження дитини суди відмовляють у задоволенні вимог щодо зазначення відомостей про батька дитини – у разі народження дитини у матері, яка не перебуває у шлюбі, або шлюб зареєстровано на неконтрольованій/окупованій території всупереч українському законодавству.

Оскільки шлюб, зареєстрований на цих територіях, не визнається українською владою, мати дитини реєструється як мати-одиначка. Для того щоб зробити у свідоцтві про народження запис про батька дитини, необхідна спільна заява батьків, заява батька або рішення суду, інакше згідно з ч. 1 ст. 135 СК «при народженні дитини у матері, яка не перебуває у шлюбі, у випадках, коли немає спільної заяви батьків, заяви батька або рішення суду, запис про батька дитини у Книзі реєстрації народжень провадиться за прізвищем та громадянством матері, а ім'я та по батькові батька дитини записуються за її вказівкою»³⁵. Встановлення факту батьківства потребує додаткового позовного провадження.

Таким чином, якщо батьки дитини не перебувають у зареєстрованому згідно з законодавством України шлюбі, мати дитини не може самостійно зазначити, хто є батьком дитини у свідоцтві про народження та дати його прізвище. Однак є випадки запису відомостей про батька дитини зі слів матері на підставі тієї ж ч. 1 ст. 135 СК³⁶ (*справа Вугледарського міського суду Донецької області № 223/920/16-ц, Жовтневого районного суду міста Маріуполя Донецької області № 263/16459/16-ц*). Така ситуація є ще одним свідченням неодноразовості застосування законодавства України та порушує права дитини.

Як **можливий шлях вирішення** цієї проблеми варто забезпечити єдність застосування правових норм, а саме необхідно видати відповідні роз'яснення (напрацювати відповідну практику) Верховного Суду, або внести зміни до законодавства та викласти відповідні положення у більш визначеній формі.

5. Додаткові витрати на здійснення адміністративних процедур. При зверненні до суду з заявника стягується судовий збір: 0,2 % розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (320 грн). У Законі України «Про судовий збір»³⁷ є перелік справ, за розгляд яких судовий збір не стягується, однак справи про встановлення факту народження або смерті на тимчасово окупованій території до нього не включені.

³⁴ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

³⁵ Сімейний кодекс: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.

³⁶ Там само.

³⁷ Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

Іноді судді, увійшовши в матеріальне становище заявників, пропонують їм написати заяву та приймають рішення про звільнення від судового збору, керуючись п. 1 ст. 8 Закону «Про судовий збір»³⁸ (враховуючи майновий стан сторони).

Таким чином, **додаткове фінансове навантаження є ще одним дискримінуючим фактором осіб із непідконтрольних територій**. Слід також брати до уваги, що для отримання документів людина повинна приїхати на підконтрольну територію; якщо її питання не можна вирішити протягом дня, вона вимушена зупинитися у знайомих, або ж зняти житло – звідси додаткові витрати на транспорт і проживання.

Як **можливий шлях вирішення** цієї проблеми пропонуємо внести зміни до ч. 2 ст. 3 Закону України «Про судовий збір»³⁹, розширивши перелік заяв, за подання яких судовий збір не справляється.

Порівнюючи порядок реєстрації народження і смерті та видання відповідних свідоцтв особам, що проживають на контрольованій території України та особам, місцем проживання яких є АРК та ОРДЛО, можна констатувати, що для жителів АРК та ОРДЛО **процедура є набагато складнішою, тривалішою та витратнішою**.

Виявлені прогалини законодавства та практика його застосування свідчать про порушення верховенства права, а саме таких його складових, як принципи правової визначеності, певності, рівності перед законом. Зазначені **питання потребують законодавчого вирішення**, на що неодноразово зверталася увага науковців і правозастосовувачів під час конференцій, тренінгів та семінарів, присвячених захисту прав ВПО та осіб, що проживають на неконтрольованих та окупованих територіях.

Неодноразово висловлювалася думка, що Україна має переглянути свою позицію щодо невизнання всіх актів, які видаються на тимчасово окупованих територіях і неконтрольованих районах Донецької та Луганської областей, оскільки вона обумовлена передусім політичними міркуваннями. Якщо діяти в інтересах особи, то слід розрізняти акти, що спрямовані на реалізацію владних повноважень і мають нормативний характер, та документи, видані владою, що посвідчують певні факти та стосуються основоположних прав людини. У вирішенні цього питання корисним є звернення до зарубіжного досвіду та підходів, вироблених на міжнародному рівні.

Приклад № 2

Зарубіжний досвід

Щодо зарубіжного досвіду, то у сфері визнання актів реєстрації народження, смерті та шлюбу, що видані владою державного утворення, не визнаного на міжнародному рівні, склався підхід, що ґрунтується на так званих «намібійських винятках»: Консультативному висновку Міжнародного суду ООН від 21 червня 1971 р. «Юридичні наслідки для держав щодо триваючої присутності Південної Африки у Намібії». Згідно з Висновком Міжнародного суду ООН, не можуть визнаватися недійсними абсолютно всі документи, видані на окупованій території, оскільки це може зашкодити основним правам жителів цих територій. Зокрема, у Висновку йдеться про таке: «Держави-члени ООН зобов'язані визнавати незаконність і недійсність триваючої присутності Південної Африки в Намібії, але у той час як офіційні дії, вчинені урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення дії мандата є незаконними і недійсними, ця недійсність не може бути застосовна до таких дій як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів». Згодом ця позиція була прийнята ЄСПЛ та розвинена у справах проти Туреччини, Молдови та Росії: «Лоїзиду проти Туреччини» («Loizidou v. Turkey», 18 грудня 1996 р.), «Кіпр проти Туреччини» («Cyprus v. Turkey», 10 травня 2001 р.) та «Мозер проти Республіки Молдови та Росії» («Mozer v. the Republic of Moldova and Russia, 23.02.2016).

³⁸ Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.

³⁹ Там само.

Україна нині не підтримує зазначеного підходу, проте дозволяє, як зазначалося вище, використання документів як доказів під час судового розгляду справ про встановлення факту народження та смерті.

Під час регіональних дискусій, проведених у містах Краматорськ, Сєвєродонецьк, Херсон, Маріуполь, представники громадських організацій, органів влади, судді, правозахисники висловлювали думки про те, що **процедура видачі свідоцтв** про народження і смерть для жителів окупованих та неконтрольованих територій **є доволі громіздкою і потребує удосконалення**. При цьому представники органів місцевої влади навіть не розглядали можливостей долучення до таких процесів інших органів державної влади чи органів місцевого самоврядування.

Зокрема, лунали думки з боку працівників органів РАЦС та суддів (особливо детально ці питання обговорювалися під час дискусії у місті Сєвєродонецьку, яка відбулася 30 вересня 2017 р.) про передачу повноважень видавати документи українського зразка безпосередньо органам РАЦС, без залучення судових органів. Принаймні, таку позицію, як висловився під час дискусій у місті Сєвєродонецьку один із суддів, можна зайняти стосовно АРК, де є органи влади, які Україна хоча й не визнає, але вони ефективно функціонують та загалом не можуть викликати сумнівів щодо достовірності виданих ними документів. У випадку з неконтрольованими територіями Донбасу займати таку позицію, особливо на початку АТО, звісно, було небезпечно для України, зважаючи на можливість масових підробок документів. Зараз же, коли ситуація стала дещо стабільнішою і на цих територіях функціонують установи, є затверджені форми бланків, які підлягають звітності, можливо, варто повернутися до цього питання і переглянути процедуру.

Це не означає, що суди зовсім мають бути вилучені з цього процесу. **У разі виникнення сумнівів в оригінальності документів**, виданих на окупованій, неконтрольованій території, або якщо події сталися у так званій «сірій зоні» і немає жодних документів, навіть виданих окупаційною владою, або в деяких інших випадках, коли встановлення факту народження або смерті **дійсно потребує доведення, ретельного дослідження доказів**, виклику свідків, проведення експертизи (на відміну від останніх судових рішень, де ці процедури набули здебільшого формального характеру), очевидно потрібно звертатися до судового порядку встановлення фактів. Однак у такому разі навряд чи можна буде розглядати справу у скорочені терміни, як того вимагає чинне законодавство.

У законопроектах «Про тимчасово окуповані Російською Федерацією та тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні»⁴⁰ та «Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України»⁴¹ є статті, присвячені реєстрації актів цивільного стану, але вони прописані досить схематично. Більш деталізований проект «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення дискримінаційних положень та врегулювання прогалин у правовідносинах з державою громадян, що проживають на тимчасово окупованій території України або переселились з неї»⁴² підготувала Асоціація громадських правозахисних організацій Українська Гельсінська спілка з прав людини ще у 2015–2016 рр. Спілка пропонує включити до Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»⁴³ окрему статтю, яка визначає особливості державної реєстрації народження та смерті особи на тимчасово окупованій території. Згідно з цими пропозиціями відмова у реєстрації акта цивільного стану органами РАЦС допускається лише у разі, якщо відомості, що містяться у поданих заявником документах, не є достатніми для складання акта цивільного стану. У такому разі орган РАЦС сам звертається до суду із заявою про встановлення факту народження/ смерті особи. Саме такий підхід є найбільш прийнятним.

⁴⁰ Про тимчасово окуповані Російською Федерацією та тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні: проект Закону України від 10 травня 2017 р. № 6400-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61756.

⁴¹ Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України: проект Закону України від 10 травня 2017 р. № 6400-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61757.

⁴² Експерти УГСПЛ запропонували проект Закону щодо врегулювання прав осіб з окупованих територій Криму. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/eksperty-uhspl-zaproponuvaly-proekt-zakonu-schodo-osib-yaki-prozhyvayut-na-okupovanyh-terytoriyah>.

⁴³ Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2398-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

Рекомендації українській владі розробити процедуру визнання актів цивільного стану (свідоцтв про народження, смерть і шлюб), виданих громадянам на тимчасово окупованих територіях Криму та Донбасу містяться у 13-й Доповіді Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні. «Загальне невизнання документів, які видаються на непідконтрольних Уряду територіях, не відповідає стандартам, які існують в міжнародній юриспруденції та які передбачають визнання окремих документів, таких як документи про реєстрацію актів цивільного стану (наприклад, свідоцтва про народження, шлюб або смерть), виданих де-факто органами влади» – йдеться у п. 196 Доповіді⁴⁴. Очевидно виняток із загального невизнання актів окупаційної влади щодо встановлення фактів народження або смерті, зафіксовані в Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁴⁵, зроблений під впливом Рекомендацій.

До того ж оптимізація процесу видачі свідоцтв про народження/смерть особи **зменшить навантаження на судові органи**, що розташовані на прилеглих до зони конфлікту територіях, які вимушені працювати в посиленому режимі, адже їхній штат не змінювався, так само, як до речі, й органів РАЦС.

Водночас **слід пам'ятати про ризики**, які можуть супроводжувати видачу свідоцтв про народження/смерть особи. Свідоцтво про смерть може бути використано злочинцями з метою припинення проти них кримінального провадження або їх розшуку, чи для того, щоб виключити нібито померлу особу з числа засновників підприємства, або з метою отримання спадщини, певних соціальних виплат тощо.

Співвідношення усіх цих аргументів досить складно буде врахувати на законодавчому рівні, хоча це й потрібно робити. Водночас досить перспективним видається використання **потенціалу місцевих органів влади і насамперед органів місцевого самоврядування**. Адже саме на місцевому рівні можливо чи не найефективніше врахувати всі ризики та максимально уникнути можливого зловживання.

Проведене дослідження довело не тільки відсутність організаційних можливостей в органів місцевого самоврядування долучатися до вирішення зазначених проблем, а й відсутність такого бажання. Крім того, **відсутні й відповідні координаційні механізми й серед територіальних органів центральних органів виконавчої влади** (територіальних управлінь чи відділів міністерств, агентств чи служб).

Посилення механізмів їх спільної участі у вирішенні питань пошуку належних і допустимих доказів чи навіть надання правової та організаційної підтримки ВПО при зверненні до суду суттєво полегшили б навіть існуючий судовий спосіб захисту прав осіб на отримання належних реєстраційних послуг.

⁴⁴ Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 серпня – 15 листопада 2016 р. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport16th_UKR.pdf.

⁴⁵ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

5.3. Реєстрація шлюбу та розлучення

Сьогодні існує загальний для всіх громадян України порядок реєстрації шлюбу та розлучень. Документи, видані органами неконтрольованих територій Донбасу та окупованого Криму, як і в попередніх випадках, не беруться до уваги та не визнаються українською владою.

На відміну від встановлення факту народження та смерті, судовий порядок визнання факту шлюбу відсутній.

Приклад № 3

Зарубіжний досвід

Як показує практика зарубіжних країн, де проблеми переселенців та жителів неконтрольованих територій існують порівняно давно – процедури надання свідоцтв про народження, смерть, шлюб є максимально простими, але якогось загального підходу немає.

Так, у **Грузії** існує судовий порядок визнання актів, виданих окупаційною владою. Відповідно, особи, місцем проживання яких є Абхазія, або Південна Осетія, мають подати документи в Будинок Юстиції Грузії (аналог українського Центру надання адміністративних послуг, але з ширшим колом надання послуг, що діє за принципом єдиного вікна), далі там займаються встановленням відповідних юридичних фактів, звертаються у разі необхідності до суду протягом 15-денного терміну, після чого особа (через 15 днів) може отримати готові документи.

У **Молдові** для легалізації документів, виданих на території Придністров'я, особа повинна звернутися у відповідний орган РАЦС на території Молдови та отримати дублікати документів. Так, відповідно до Закону Республіки Молдова «Про акти цивільного стану» громадяни Республіки Молдова, що зареєстрували акти цивільного стану за межами держави, зобов'язані протягом 6 місяців після повернення в Молдову пере-реєструвати їх в місцевих органах РАЦС. Це положення поширюється і на жителів Придністровської Молдавської Республіки, кожна територіальна одиниця якої прикріплена до певного відділу РАЦС на території Молдови.

Для реєстрації шлюбу та розлучення жителям неконтрольованих територій необхідно в'їхати на підконтрольну територію та пройти всі процедури в загальному порядку. З 20 липня 2016 р. запущено **проект «шлюб за добу»**, який стартував передусім на прифронтових територіях: у містах Маріуполь, Северодонецьк та Херсон. Завдяки спрощеному порядку особа може подати електронну заяву через сайт (<http://dracs.minjust.gov.ua>), обравши зручний час, дату й місце проведення церемонії, сплатити платіжною картою державне мито і прийти лише на урочисту частину.

Так само через сайт можна подати заяву на отримання низки інших послуг, зокрема розірвання шлюбу, зміни імені, видання повторних свідоцтв, витягів. Особливістю розірвання шлюбу для ВПО є можливість звертатися до суду або органів РАЦС за місцем фактичного проживання, а не за місцем реєстрації.

Жителі неконтрольованих районів Донбасу та окупованого Криму **вимушено опинилися у ситуації, за якої їм потрібно мати документи у двох примірниках**: один виданий українською владою та другий – владою незаконних утворень.

Подвійна реєстрація шлюбу може спричинити проблему визначення моменту виникнення шлюбних відносин і вплинути на майнові та немайнові права подружжя.

Невизнання шлюбу тягне за собою складнощі у визначенні статусу дітей; необхідності доводити батьківство при реєстрації дитини (про що йшлося вище); у визначенні правового режиму майна подружжя; розподілі спільної сумісної власності у разі розлучення; невизнання повторного шлюбу у разі розірвання попереднього шлюбу тільки на неконтрольованій, окупованій території; укладання двох шлюбів із різними особами на різних територіях.

Приклад № 4

Позитивний приклад судового вирішення справи про встановлення факту шлюбних відносин. У 2017 р. один з районних судів міста Одеси розглянув цивільну справу за позовною заявою громадянина України до районного відділу державної реєстрації актів цивільного стану Головного територіального управління юстиції в Одеській області Міністерства юстиції України **про встановлення факту народження у місті Луганську, реєстрації шлюбу та поновлення актових записів**. Заявник, його дружина та діти є переселенцями з міста Луганська. Заявник вказав, що свідоцтва про шлюб, народження дитини, були втрачені під час переселення. На сьогодні актовий запис про народження дитини, а також запис про реєстрацію шлюбу відсутні у державному реєстрі актів цивільного стану громадян, що є перешкодою в отриманні повторного свідоцтва про народження, а також свідоцтва про реєстрацію шлюбу. За таких обставин, єдиним доказом народження дитини, залишилася ксерокопія свідоцтва про її народження. Сам факт перебування в шлюбі не був підтверджений жодним доказом. Проте суд задовольнив всі позовні вимоги, мотивуючи своє рішення виключно формально нормативними підставами, а саме посиланням на статті ЦПК, які дозволяють суду вирішувати такі справи.

Утім, не вдаючись до судового способу захисту права на шлюб (які й так є досить поодинокими позитивними прикладами), видається доцільним пропонувати **вирішення проблеми все ж через адміністративні процедури**. Всі ці проблеми можна усунути, визнавши факт укладання шлюбу на неконтрольованій / окупованій території та зобов'язавши особу отримати український примірник документів для легалізації шлюбу в Україні.

5.4. Паспортизація населення

Питання паспортизації жителів неконтрольованих та окупованих територій супроводжується низкою проблем, пов'язаних, насамперед, із: отриманням паспортів громадянина України; отриманням закордонних біометричних паспортів; вклеюванням фотокарток у паспорт громадянина України після досягнення 25- і 45-річного віку; заміною паспорта громадянина України у зв'язку зі зміною прізвища та з інших причин; відновленням втрачених паспортів. Найгострішими є два основних блоки: отримання паспорта громадянина України (внутрішнього) та отримання паспорта для виїзду за межі України (закордонного). Інші із зазначених блоки питань мають або ж схожі, або ж похідні проблеми. Саме тому тут акцентуємо увагу лише на двох основних напрямках паспортизації.

Отримання паспортів громадянина України

Відповідно до чинного українського законодавства загальний порядок отримання паспорта громадянина України регулюється постановою «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України»⁴⁶.

Особливості надання паспортних послуг особам, що проживають на окупованій території, регулюються постановою «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України»⁴⁷, а особливості паспортизації ВПО – ст. 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁴⁸.

Загалом з інструкцією з отримання паспорта можна ознайомитися на сайті ДМС (<https://dmsu.gov.ua/faq/oformlennya-pasporta-gromadyanina-ukrajni.html>), однак не всі громадяни обізнані з наявністю цього джерела інформації та вміють ним користуватися.

Основні проблеми з надання паспортних послуг

1. Необґрунтовані відмови у прийомі документів

Особи досить часто скаржаться на відмову органів ДМС у прийомі документів, оскільки вони звернулися не до належного територіального підрозділу ДМС. Так, згідно з п. 3 «Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України»⁴⁹ оформлення і видача паспорта громадянина України здійснюються територіальними підрозділами ДМС за місцем звернення громадянина або його представника.

Відповідно до п. 20 «Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України»⁵⁰ ВПО подає документи до територіального органу ДМС за місцем проживання, що підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО.

Загальний же порядок отримання паспортів всіма громадянами України органом, уповноваженим приймати документи, визначає територіальний орган ДМС, за зареєстрованим місцем проживання особи.

⁴⁶ Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248170035>.

⁴⁷ Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 289. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF>.

⁴⁸ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

⁴⁹ Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 289. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF>.

⁵⁰ Там само.

У більшості випадків відмови є безпідставними, оскільки зумовлені або не кваліфікованістю чиновників, або небажанням зв'язуватися з жителями окупованих територій, обробка документів яких може супроводжуватися складнощами.

Найефективніший **шлях до можливого вирішення проблеми** – вимагати від співробітника ДМС письмову відмову в прийнятті документів з метою подальшого оскарження його дій. Отже, для полегшення користування законодавчою базою, бажано прописати всі процедури щодо порядку отримання паспортів в одному документі.

2. Необхідність додаткової ідентифікації особи

Згідно з п. 38 «Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України»⁵¹ працівник територіального підрозділу ДМС після прийняття до розгляду заяви-анкети та доданих до неї документів здійснює заходи щодо ідентифікації особи, на ім'я якої оформляється паспорт. Заходи ідентифікації проводяться щодо всіх громадян України. Однак ідентифікація осіб, місцем проживання яких є неконтрольовані, окуповані території має свої складнощі, пов'язанні з **обмеженням доступом до інформації**.

Всі паспорти, що видавалися на території України до 2016 р., існують тільки на паперових носіях. Для того щоб звірити інформацію про особу, що подає документи на отримання нового паспорта, потрібно звернутися до баз даних Єдиного державного демографічного реєстру, а в разі відсутності там інформації про особу – до архівів міграційної служби.

У картотеках територіального підрозділу ДМС, яким видавався паспорт, зберігається картка, яка заповнювалася особою під час подачі документів: вона містить всю необхідну інформацію та, головне, фотокартку. Оскільки доступ до картотек, що залишилися на неконтрольованій / окупованій території, втрачений, застосовуються заходи додаткової ідентифікації цих осіб: від особи вимагається подати всі документи з фотокартками, які є у наявності. Такими документами можуть бути: закордонний паспорт, старий закордонний паспорт, свідоцтво про народження, військовий квиток, офіцерська книжка, водійське посвідчення, трудова книжка, пенсійне посвідчення, паспорт моряка, дитячий проїзний документ (для тих, хто отримує паспорт вперше), інші посвідчення з фотографією. **Документи, видані окупаційною владою в АРК і на неконтрольованій території Донбасу, не можуть підтверджувати особу.**

Якщо в особи немає відповідних додаткових документів для ідентифікації, або їх недостатньо, то вона повинна наполягати на тому, щоб працівник територіального підрозділу ДМС здійснив необхідні заходи ідентифікації самостійно, використовуючи наявні єдині реєстри, дані Державного реєстру виборців, інші інформаційні бази. У зверненні особа повинна зазначити, де саме може міститися інформація про неї, після чого представники ДМС надсилають туди запити (наприклад, це особисті справи на попередніх місцях роботи або в архівах навчальних закладів, у військових частинах і військових комісаріатах для військово-службовців і військовозобов'язаних, особисті справи в місцях позбавлення волі).

Оскільки в реєстрах, як правило, немає оцифрованих фотографій заявників, вони дають змогу зібрати інформацію про особу та перевірити її достовірність, але не дають можливість встановити особу. У виключних випадках за відсутності фотокартки особи та за результатами перевірок, за якими особу не ідентифіковано, проводиться опитування родичів, сусідів, які були зазначені у письмовому зверненні. За результатами їх свідчень складається акт встановлення особи. Строк проведення процедури встановлення особи не повинен перевищувати двох місяців.

Якщо паспорт громадянина України втрачений, не залишилося його копії, а власник паспорта не пам'ятає його серію, номер і дату видачі, то процедура встановлення особи здійснюється у судовому порядку за допомогою свідчень свідків.

⁵¹ Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 289. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF>.

Отже, законодавство вимагає вжиття цілого комплексу заходів щодо додаткової ідентифікації особи, що, звичайно, створює незручності для неї та значно затягує строки видачі паспортів. Звісно, постає питання про виправданість їх застосування.

У процесі проведення **регіональних дискусій** представники органів влади акцентували особливу увагу на випадках підробки документів з метою отримання паспорта громадянина України, тому, на їхню думку, вжиття посиленних заходів ідентифікації особи є цілком виправданим. Зокрема, під час проведення регіональної дискусії у місті Маріуполі представник ДМС повідомив, що завдяки застосуванню таких заходів ними було розкрито злочинне озброєне угруповання. Злочинці намагалися шляхом підробки документів спочатку отримати паспорти громадянина України, потім біометричні паспорти і виїхати в Сирію (самі ці особи були з Чечні). **Тому посилений контроль є цілком виправданим.** Адже шахраї, користуючись ситуацією, особливо військовими діями на сході країни, можуть заявляти про зникнення їхніх документів, намагатися отримати паспорти на чуже ім'я тощо.

3. Складність першого отримання паспорта неповнолітніми

У 2016 р. внесено зміни до законодавства України стосовно документування осіб паспортами вперше, якими встановлено обов'язок отримання паспорта громадянина України у формі ID-картки з 14 років. Мешканці неконтрольованих/окупованих територій у багатьох випадках можуть не знати про зниження віку отримання паспорта з 16 до 14 років у зв'язку з відсутністю достатньої поінформованості про зміни у законодавстві України.

Оскільки документи на отримання паспорта подаються особисто – **неповнолітня особа повинна приїхати на контрольовану територію, і тут виникають перші складнощі з перетином лінії розмежування.** Згідно з українським законодавством виїзд дітей, які не досягли 16-річного віку, з неконтрольованої території до підконтрольної можливий за свідоцтвом про народження та у супроводі дорослого, а от виїзд дітей на непідконтрольну територію у разі їх повернення здійснюється з дотриманням вимог, передбачених для таких осіб Правилами перетину державного кордону громадянами України, затвердженими постановою КМУ «Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України»⁵². Зазначені правила передбачають, що виїзд з України осіб, які не досягли 16-річного віку, можливий у супроводі обох батьків або за їхньою згодою.

Отже, для оформлення дитині паспорта необхідно виїхати на підконтрольну територію не тільки самій дитині, а й обом її батькам, оскільки повертатися до свого постійного місця проживання дитина повинна або в супроводі обох батьків, або за їх **нотаріально посвідченою згодою**. Нотаріально посвідчену згоду можна оформити тільки на підконтрольній території України, оскільки, як зазначалося вище, документи, видані окупаційною владою, не визнаються.

Зазначені положення законодавства **значно ускладнюють життя осіб, які постійно проживають на неконтрольованій території України**, оскільки тягнуть за собою значне фінансове навантаження на родину, пов'язане з витратами на прибуття до підконтрольної території всією родиною, посвідченням нотаріального дозволу, проживанням на підконтрольній території; якщо в родині є ще малолітні діти, виникає проблема, з ким їх залишити, як врегулювати питання з вимушеною відсутністю працівника на робочому місці та багато інших.

⁵² Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України: постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.

Приклад № 5

Зарубіжний досвід

У Звіті «Голоси зі Сходу», підготовленому за результатами проведених консультацій між Норвезькою радою у справах біженців та місцевими і регіональними органами виконавчої влади, судовими органами, міжнародними гуманітарними організаціями та місцевими неурядовими організаціями, громадськими ініціативами, ВПО та людьми, постраждалими внаслідок конфлікту в Луганській та Донецькій областях, **наводиться приклад типової ситуації**: «Оксана, 1967 р. н., разом із двома дітьми проживає у м. Донецьк. Доньці Оксани виповнилося 16 років, та для отримання паспорта їй необхідно виїхати до підконтрольної території. Для Оксани та її родини це стало справжньою проблемою, оскільки вона також має маленького сина, залишити якого у м. Донецьк на тривалий термін, який необхідний для отримання паспорта та дозволу на перетин лінії розмежування, не видається за можливе. Таким чином, фактично для отримання паспорта старшою дитиною вся сім'я мала на деякий час прибути на підконтрольну територію та понести у зв'язку з цим значні фінансові витрати».

Подібних прикладів безліч, вони наводяться у ЗМІ, звітах правозахисних організацій, соціальних мережах, обговорювалися під час регіональних дискусій⁵³.

4. Вклеювання фотокартки у паспорт по досягненні 25- і 45-річного віку

Для вклеювання фотокартки у паспорт по досягненні 25- і 45-річного віку особа має приїхати на контрольовану територію України та залишатися до отримання паспорта з вклеєною фотокарткою, оскільки відсутність фотокартки, яка відповідає реальному віку, є підставою для **відмови в перетині лінії зіткнення у зв'язку з недійсністю документів**.

Приклад № 6

Досить часто люди з цими проблемами звертаються до правозахисних організацій, на їх сайтах можна ознайомитися з **прикладами типових порушень прав людини. Ось одне зі звернень жителя Донецька, розміщене на сайті ГО «Донбас SOS»**: «Наконец то подкопил немного денег и решил поехать из Донецка в Волноваху вклеить фото за 45 лет (мне 47, увы раньше ехать было не за что). В ДМС сказали сделать копии всех документов (в наличии паспорт Украины, загранпаспорт просроченный, военный билет, свидетельство о рождении) и через месяц они вклеют фотографию, но выехать обратно в Донецк не могу с просроченным паспортом. Средств для существования в Волновахе в течение месяца у меня нет»⁵⁴.

Зазначена ситуація є ще одним свідченням **недосконалості законодавства та практики його застосування**: особа не може повернутися додому та порушені терміни надання послуги. Згідно з п. 12 Положення про паспорт громадянина України «вклеювання фотокарток при досягненні громадянином 25- і 45-річного віку провадиться у п'ятиденний термін»⁵⁵, але працівники ДМС досить часто надають послугу у 30-денний термін, який встановлений у Законі України «Про адміністративні послуги»⁵⁶ для надання адміністративної послуги, якщо інше не встановлено законодавством.

⁵³ ГОЛОСИ ЗІ СХОДУ: проблемні питання реєстрації, документації, реалізації майнових та житлових прав, призначення соціальних виплат та пенсій внутрішньо переміщеним особам. URL: http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%B8_%D0%B7%D1%96_%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%83_UA_WWW.pdf.

⁵⁴ Паспортная безысходность и пересечение КПВВ – есть ли выход? URL: <http://www.donbasssos.org/04072017/>.

⁵⁵ Положення про паспорт громадянина України: затверджено Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 1993 р. № 3423-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3423-12>.

⁵⁶ Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

Можливі шляхи вирішення проблем

Задля вирішення кола окреслених проблем слід **змінити правила в'їзду-виїзду через контрольні пункти** для неповнолітніх дітей (наприклад, у супроводі одного з батьків (усиновлювачів) опікуна чи піклувальника), та для осіб, які подали свої документи для оформлення або обміну паспорта, вклеювання фотокарток при досягненні віку 25 або 45 років (за умови пред'явлення довідки ДМС про здачу документів та отримання паспорта).

Зміни до Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей було запропоновано ГО «Донбас SOS»⁵⁷.

Перегляду потребує Порядок оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України⁵⁸, у якому **необхідно передбачити скорочені терміни для оформлення паспорта громадянина України без сплати додаткового адміністративного збору**.

Охопити весь спектр проблем, які виникають у громадян з отриманням паспортів, неможливо, оскільки цей процес може супроводжуватися виникненням безлічі нетипових ситуацій. Водночас слід пам'ятати, що паспорт є документом, що посвідчує особу і підтверджує громадянство України та є необхідним для реалізації більшості прав людини (вступу у ВНЗ, укладення цивільно-правових угод, оформлення доручень, здійснення банківських операцій, отримання водійського посвідчення та багатьох інших). Крім того, мати паспорт – це не тільки право особи, це її обов'язок. І держава, створюючи складні механізми його отримання, перешкоджає здійсненню обов'язку людини. У ситуації, що склалася, **не можна керуватися загальними нормами, що стосуються всіх громадян України, варто запровадити спрощені механізми паспортизації осіб, місцем проживання яких є неконтрольовані / окуповані території**.

Проблеми, що виникають із отриманням біометричних паспортів, у більшості випадків повторюють ті, що виникають під час отримання паспорта громадянина України.

Незважаючи на те, що біометричні паспорти для виїзду за кордон можна отримати у будь-якому підрозділі міграційної служби, **люди досить часто скаржаться на відмови у прийомі документів**.

Як і в випадку отримання паспорта громадянина України, міграційна служба має проводити додаткову ідентифікацію на підставі пунктів 45, 47 постанови КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон»⁵⁹.

Як заявив інформаційному виданню «Styler» прес-секретар ДМС С. Гунько: «Самому паспорту (громадянина України) ми не віримо, тому що він практично не захищений від підробки. Я маю на увазі паспорт 1994 року, тобто внутрішній паспорт-книжечка»⁶⁰. Таким чином, **додаткові бар'єри не повинні стосуватися власників ID-карти і закордонних паспортів**, виданих після 2007 р. Оскільки дані цих людей зберігаються в електронній базі.

⁵⁷ Паспортная безысходность и пересечение КПВВ – есть ли выход? URL: <http://www.donbasssos.org/04072017/>.

⁵⁸ Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/302-2015-%D0%BF>.

⁵⁹ Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 р. № 152. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF>.

⁶⁰ «Ідентифікація Переселенця»: 3 чим зіткнулися жителі Криму і Донбасу, отримуючи біометричні паспорти. URL: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/stolknuliz-zhiteli-kryma-donbassa-poluchaya-1502283006.html>.

Водночас РНБО ініціювала ввести ще жорсткіші заходи ідентифікації осіб, місцем проживання яких є неконтрольовані / окуповані території. Так, 22 червня 2017 р. на офіційному веб-сайті РНБО була оприлюднена заява Секретаря РНБО О. Турчинова щодо необхідності проведення ретельних перевірок всіх бажаючих отримати біометричний паспорт, які прибувають з окупованих територій. Відповідно до тексту зазначеної заяви Секретаря РНБО, існує «небезпека, що під виглядом українських громадян з окупованих територій, доступ до безвізового режиму можуть отримати сепаратисти, громадяни іншої країни, терористи чи представники російських спецслужб»⁶¹.

Хоч такі ризики, справді, існують, попереджати їх мають відповідні українські служби. Однак **названі ризики не можуть бути підставою для дискримінації доброчесних громадян України, що проживають на неконтрольованих / окупованих територіях**. Із цього приводу громадські організації висловили свою стурбованість та підписали текст звернення до Президента України та Голови РНБО, наголошуючи на дискримінаційних висловлюваннях у тексті заяви та підкреслюючи, що вони суперечать заявленій політиці, спрямованій на реінтеграцію населення тимчасово окупованої території та тимчасово непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей⁶².

Погоджуючись із тим, що національна безпека має важливе значення, водночас слід мати на увазі, що **при будь-яких обмеженнях прав людини, створенні для неї незручностей, накладанні зобов'язань, мають послідовно дотримуватися принципи верховенства права, зокрема принцип пропорційності**, тобто заходи державної безпеки мають бути пропорційними та вводитися з дотриманням розумного балансу приватних і публічних інтересів.

У «Голосі України» оприлюднена інформація щодо кількості паспортів у формі ID-карток та закордонних біометричних паспортів, отриманих ВПО та особами, які проживають на неконтрольованих й окупованих територіях протягом 2016 р. та за 8 місяців 2017 р.

ВПО та особи, які проживають у зоні проведення АТО, за 2016 р. та 8 місяців 2017 р. оформили 118 тис. закордонних біометричних паспортів (зокрема за 2016 р. – 47,3 тис., за 8 місяців 2017 р. – 70,7 тис.) і 21,4 тис. ID-карток (2016 р. – 4,9 тис., за 8 місяців 2017 р. – 16,5 тис.).

Особи з тимчасово окупованої території АРК за 2016 р. та 8 місяців 2017 р. оформили 3,6 тис. ID-карток (2016 р. – 0,7 тис., за 8 місяців 2017 р. – 2,6 тис.) і 38,5 тисячі закордонних паспортів (2016 р. – 17,7 тис., за 8 місяців 2017 р. – 20,8 тис.)⁶³.

Ці показники свідчать про **зростання привабливості українського паспорта серед громадян окупованих територій**.

Як підтвердили **регіональні дискусії** (особливо у місті Херсон), таке зростання привабливості українського паспорта обумовлено значною мірою запровадженням для громадян України безвізового режиму. Сприяння цьому процесу при одночасному посиленні заходів державної безпеки – один із важливих напрямів на шляху реінтеграції окупованих територій.

⁶¹ Необхідно проводити ретельну перевірку всіх бажаючих отримати біометричний паспорт, які прибувають з окупованих територій. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/news/2801.html>.

⁶² Биометрические паспорта и дополнительные проверки жителей неподконтрольных территорий. Открытое обращение. URL: <http://www.donbasssos.org/23062017/>.

⁶³ Переселенці і жителі зони АТО оформили 118 тисяч біометричних паспортів. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1692148-pereselentsi-i-zhyteli-zony-ato-oformily-118-tysyach-biometrychnykh-pasportiv>.

Основні практичні проблеми та можливості щодо їх вирішення

1. Порядок реєстрації фактів народження та смерті для осіб, що проживають на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та АРК продовжує залишатися доволі складним, тривалим та витратним. Незважаючи на намагання української влади врегулювати це питання шляхом прийняття Закону про реінтеграцію, процедура видання документів українського зразка потребує подальшого законодавчого врегулювання: відповідні зміни слід внести у Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»⁶⁴.
2. Невизнання свідоцтв про шлюб та розлучення, виданих на окупованій території, породжує низку проблем, пов'язаних зі складнощами у визначенні статусу дітей; необхідності доводити батьківство при реєстрації дитини; у встановленні правового режиму майна подружжя; розподілі спільної сумісної власності у разі розлучення тощо. Їх вирішенню сприяла б позиція України щодо визнання свідоцтв про укладання / розірвання шлюбу. Для цього потрібно внести зміни до п. 3 ст. 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁶⁵, доповнивши його положенням «крім документів, що підтверджують факт народження або смерті, укладання шлюбу або розлучення, які додаються до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи, *заяви про державну реєстрацію шлюбу, державну реєстрацію розлучення відповідно*».
3. Паспортизація населення окупованих територій вимагає присутності на території України, у зв'язку з чим виникають складнощі у перетині контрольних пунктів. Для подолання цих складнощів слід змінити правила в'їзду-виїзду через контрольні пункти для неповнолітніх дітей (наприклад, у супроводі одного з батьків (усиновлювачів) опікуна чи піклувальника), та для осіб, які подали свої документи для оформлення або обміну паспорта, вклеювання фотокарток при досягненні віку 25 або 45 років (за умови пред'явлення довідки ДМС про здачу документів та отримання паспорта).
4. Необхідно передбачити скорочені терміни для оформлення паспорта громадянина України особам з окупованих територій без сплати додаткового адміністративного збору, у зв'язку з чим потрібно внести зміни до Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України⁶⁶.

⁶⁴ Про державну реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 1 липня 2010 р. № 2398-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

⁶⁵ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

⁶⁶ Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248170035>.

6. Особливості здійснення підприємницької діяльності на окупованих та непідконтрольних територіях України

Право на зайняття підприємницькою діяльністю є одним із невідчужуваних прав людини, яке дає змогу самостійно, власною працею забезпечувати їй задоволення власних потреб та інтересів. Сплата податків та інших платежів, від такої діяльності, наповнює державний бюджет країни, що, зі свого боку, сприяє реалізації суспільного інтересу. Обмеження підприємницької діяльності призводять до порушення прав тих, хто цим займається, зокрема й у вигляді не отриманого прибутку. Іншим наслідком обмеження є перенесення тягара утримання працездатних громадян на систему соціального забезпечення країни, яка, зі свого боку, недоотримує достатнього фінансування, що також породжує низку негативних наслідків. Основою підприємницької і не тільки діяльності є фундаментальне право людини – право власності. Вільне використання, розпорядження цим правом дає можливість не лише реалізовувати підприємницький інтерес, а й забезпечувати поточну життєдіяльність будь-якої людини. Обмеження права власності призводить до невпевненості особи, не так у своєму правовому становищі, як у своєму теперішньому житті і навіть майбутньому.

Завданням цього розділу є дослідити існуючий стан справ у здійсненні таких прав людини, як право на підприємницьку діяльність, права власності на окупованих територіях – АРК та ОРДЛО.

Основними висновками дослідження цього розділу, вартими уваги, є:

1. Незважаючи на намагання законодавця надати різні моделі правового регулювання для підприємців АРК порівняно з окупованими частинами Донбасу, про які йтиметься далі, станом на тепер жодна з моделей регулювання не працює. Законодавець не міг, за об'єктивних причин, передбачити динамізм розвитку ситуації, а можлива корекція законодавчого поля не здійснювалася. Основним каменем спотикання на шляху до модернізації законодавства відповідно до нинішнього стану суспільних відносин, стала торговельна блокада всіх окупованих територій.
2. Реалізація права власності на території окупованого Криму здійснюється за законодавством РФ, частково посвідчення угод відчуження майна дублюється на території України. Аналогічні угоди пов'язані з майном, яке розташоване на ОРДЛО, переважно офіційно реєструються на інших контрольованих територіях України. Контролю за здійсненням угод на окупованих територіях Україна не має.

6.1. Проблеми обмеження господарської діяльності з невідконтрольними територіями Донецької та Луганської областей

Питання здійснення підприємницької діяльності для суб'єктів господарювання та фізичних осіб, які розташовуються (розташовувалися) у межах території не відконтрольної України (зона проведення АТО) регулюються низкою нормативних актів, зокрема Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»⁶⁷.

Основною відмінністю правового регулювання цих питань є спрямованість заходів на підтримку української юрисдикції щодо суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на території проведення АТО, та осіб, які проживають у зоні проведення АТО або переселилися з неї під час її проведення. В основу нормативного регулювання закладено ідею збереження правового зв'язку вказаних суб'єктів із реєстраційними та фінансовими органами України, на відміну від Криму, де такий зв'язок анулюється, а самі суб'єкти підприємницької діяльності порівнюються до нерезидентів.

Зокрема, Законом України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»⁶⁸ передбачені **відмінні від кримських преференцій**, а саме:

- ліцензії та документи дозвільного характеру, строк дії яких закінчився у період проведення АТО, продовжують свою дію на період його проведення;
- введено мораторій на виконання договірних зобов'язань і на нарахування пені та штрафів на основну суму заборгованості за кредитними та іншими договірними зобов'язаннями як для фізичних, так і для юридичних осіб, що перебувають або виїхали з невідконтрольних територій. *(Упродовж строку тимчасової окупації тільки ВПО з тимчасово окупованої території Криму звільняється від обов'язку погашення основної суми іпотечного кредиту та нарахованих відсотків за ним, якщо об'єктом іпотеки є майно, розташоване (зареєстроване) на території, що після укладення такого іпотечного договору була тимчасово окупована.)*

Особливості державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців на тимчасово окупованих територіях і невідконтрольних територіях також мають суттєву різницю.

Так, для юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців, місцезнаходженням яких є невідконтрольна територія, передбачена можливість **проведення реєстраційних дій щодо зміни місцезнаходження юридичних осіб та місця проживання фізичних осіб – підприємців, що здійснюється реєстраторами реєстраційних служб територіальних органів Міністерства юстиції України в областях та містах Києві**. Аналогічних можливостей суб'єкти підприємницької діяльності на території АРК не мають. Законодавець передбачив лише можливість евакуації бізнесу з тимчасово окупованої території України та надання таким суб'єктам преференцій у сфері оподаткування.

Ще однією відмінною рисою у здійсненні підприємницької діяльності на невідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей від території АРК стало те, що до 2016 р. значна частина підприємств перереєструвалася на інших територіях України та продовжила власну виробничу діяльність, сплачуючи податки та інші платежі до бюджету України. Ці підприємства закуповували сировину, матеріали на території України та, відповідно, здійснювали поставки власної продукції, отримували за це кошти.

⁶⁷ Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.

⁶⁸ Там само.

У 2016 р. українські підприємства, які працюють на непідконтрольних територіях, заплатили в бюджет України 31,7 млрд грн, із цієї суми 800 млн грн становив військовий збір⁶⁹. За даними ПАТ «Укрзалізниця» у 2016 р. із цих територій було вивезено 11,961 млн т вугілля (173,467 тис. вагонів); 87,713 тис. т будівельних матеріалів (1,475 тис. вагонів). Перевозилася також нафта та нафтопродукти, ліс, хімічні й мінеральні добрива, кольорова та сірчана руда тощо⁷⁰.

15 березня 2017 р. РНБО, під тиском подій, які відбувалися на той час в Україні й отримали назву «торговельна блокада», прийняла рішення, яким **тимчасово заборонила залізничне й автомобільне сполучення** із непідконтрольними територіями для поставок промислових товарів, за винятком гуманітарних вантажів, із формулюванням терміну дії заборони: «До повернення націоналізованих підприємств під юрисдикцію України». Наведений вище порядок переміщення товарів фактично не набрав чинності.

Безпосередньо факт економічної блокади непідконтрольних територій всередині України був сприйнятий неоднозначно, а за межами України – однозначно негативно.

Так, Прем'єр-міністр України В. Гройсман навів дані про втрати України від блокади у сумі від 2 до 4 млрд грн на місяць⁷¹. Із критикою блокади та її наслідків виступав Президент України П. Порошенко й депутати владної коаліції та представник опозиційного блоку. Тим часом місцеві ради західних областей України (Львівська, Тернопільська, Рівненська, Чернівецька) підтримали торговельну блокаду неконтрольованих територій⁷².

Міжнародні партнери України, ЄС, США, інші країни через свої представництва висловили занепокоєння торговельною блокадою. Так, Представництво ЄС в Україні ще 16 лютого 2017 р. закликала негайно припинити блокаду поставок вугілля з Донбасу, а українську владу – якомога швидше вирішити цю проблему. Зокрема, у відповідній заяві йшлося: «Блокада залізничного сполучення між контрольованими державною владою територіями і ОРДЛО суперечить інклюзивному підходу до громадян України, які проживають на територіях, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження»⁷³.

Оцінка наслідків торговельної блокади, незважаючи на різні цифри втрат, є негативною як для контрольованих, так і для неконтрольованих територій. За даними німецької групи радників в Україні, втрати української економіки від блокади становлять 1,6 % ВВП⁷⁴. Технологічні ланцюги між підприємствами виявилися розірвані. **Понад 40 українських підприємств, переважно металургійної галузі, було «націоналізовано» владою самопроголошених республік, їх експортний потенціал переорієнтовується у бік РФ. З 55 шахт, які розташовані на окупованих територіях, 34 підлягає ліквідації**⁷⁵. Важко оцінити настрої тих жителів неконтрольованих територій, які зберігали лояльність до України, але в результаті торговельної блокади втратили роботу та засоби до існування.

Регіональні дискусії, проведені в містах Краматорськ, Северодонецьк, Маріуполь продемонстрували або нейтральне, або негативне ставлення людей до торговельної блокади територій. Позитивно про існуючий стан речей ніхто не висловлювався. Державний службовець відділу соціального захисту в місті Маріуполі, який через посаду ухилився від відповіді на запитання щодо свого ставлення до блокади, навів показовий приклад, який можливо екстраполювати на всю територію України, а саме: тонна вугілля для опалення індивідуальних будинків у 2016 р. коштувала 3 000 грн. У 2017 р. тонна цього ж вугілля, після введення блокади, коштує 7 000 грн. Субсидія на купівлю вугілля для опалення, що надається за рахунок місцевого бюджету, розраховується з вартості вугілля 2 800 грн.

⁶⁹ Украинские предприятия на оккупированных территориях ОРДЛО заплатили в бюджет 31,7 млрд гривен, 800 миллионов – военный сбор, – Тандит. URL: https://censor.net.ua/video_news/428229/ukrainskie_predpriyatiya_na_okkupirovannyh_territoriyah_ordlo_zaplatili_v_byudjet_317_mldr_griven_800.

⁷⁰ В Укрзалізницю рассказали, сколько угля и других товаров вывезла Украина из оккупированного Донбасса в 2016 году. URL: <http://biz.nv.ua/markets/v-ukrzhaliznyitse-rasskazali-skolko-uglja-i-drugih-tovarov-vyvezla-iz-okkupirovannogo-donbassa-v-2016-godu-819663.html>.

⁷¹ Гройсман: Из-за блокады Донбасса Украина ежемесячно теряет до 4 млрд грн. URL: <http://gordonua.com/news/money/groysman-iz-za-blokady-donbassa-ukraina-ezhemesyachno-teryaet-do-4-mldr-griven-177352.html>.

⁷² Миськрада Чернівців на позачерговій сесії вночі підтримала блокаду і звернулася до влади. URL: https://ua.censor.net.ua/video_news/431924/miskrada_chernivtsiv_na_pozachergoviyi_sesiyi_vnochi_pidtrymala_blokadu_i_zvernulasya_do_vlady_video.

⁷³ У представництві ЄС закликали припинити блокаду Донбасу. URL: <http://www.dw.com/uk/y-predstavnytvi-es-zaklykali-pripyniti-blokadu-donbasy/a>.

⁷⁴ Немецкие советники в Украине оценили потери экономики от блокады. URL: <https://censor.net.ua/n432954> (дата звернення).

⁷⁵ Реденко Є. Піроку блокади Донбасу: як працюють і чим годують Донецьк контрабандисти. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/09/14/7155101/>.

Транспортна блокада загострила ще одне негативне явище, яке існувало з самого початку АТО, йдеться про **несанкціоновану торгівлю з непідконтрольними територіями**. Про існування факту останньої, без деталізації обсягів, неодноразово вказувалося під час проведення регіональних дискусій. Шляхи, якими здійснюється така торгівля та її негативний вплив на ситуацію в зоні проведення АТО, досліджувала ГО **«Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони»** (спільна ініціатива *Transparency International Defence&Security* (Велика Британія) та українського відділення *Transparency International*).

За даними цього дослідження, системна нелегальна торгівля з окупованими територіями Донбасу існує, для неї використовуються п'ять основних схем включно з застосуванням «гуманітарних коридорів», об'їзних шляхів у «сірій зоні», перерваного митного режиму «транзит» по території РФ тощо. Сама торгівля, крім іміджевих втрат України, стимулює корупційні зв'язки, сприяє отриманню неоподаткованих доходів, впливає на стан безпеки тощо⁷⁶.

Закон про реінтеграцію від 18 січня 2018 р., питання відновлення господарських відносин з окупованими територіями не вирішив.

⁷⁶ Давиденко А. Пять способов нелегальной торговли с оккупированным Донбассом. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/11/9/7161243/>.

6.2. Проблеми обмеження господарської діяльності з Автономною Республікою Крим

Основні питання здійснення підприємницької діяльності на території АРК, включаючи питання оподаткування, переміщення товарів, операцій з нерухомістю, звітність тощо, врегульовані Законом України «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України».

Так, відповідно до зазначеного Закону під час тимчасової окупації юридичні та фізичні особи, які розташовані (знаходяться) на вказаній території, серед іншого:

- 1) звільняються від сплати загальнодержавних податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, крім випадку, коли особи в добровільному порядку бажають сплачувати єдиний внесок;
- 2) звільняються від обов'язку подання до контролюючих органів декларацій (крім митних декларацій), звітності та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків і зборів протягом строку такої тимчасової окупації та після її завершення;
- 3) податкова реєстрація вказаних осіб вважається анульованою, але може бути відновленою після евакуації особи на іншу територію України або внаслідок завершення строку тимчасової окупації;
- 4) до таких осіб не застосовуються фінансові та штрафні санкції за порушення вимог порядку подання, обчислення, правильності заповнення податкових декларацій (податкової звітності) та повноти сплати сум податків і зборів;
- 5) фізичні та юридичні особи, які продовжують здійснювати підприємницьку діяльність на тимчасово окупованій території, **прирівнюються з метою оподаткування до нерезидентів**. Взаємовідносини з такими особами та особами, які перебувають на іншій території України, є контрольованими операціями згідно з ПК;
- 6) ліцензії, видані до окупації території, продовжують діяти до закінчення строку їхньої дії⁷⁷.

Поставки товарів на територію (з території) АРК здійснюються з урахуванням того, що:

- 1) вони підпадають під регулювання законів України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму»⁷⁸ і «Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання»⁷⁹;
- 2) на товари, що ввозяться з території АРК на іншу територію України, за бажанням продавця (виробника, постачальника) видається сертифікат походження. *(Така процедура дає можливість продавцю товару скористатися пільгами, які передбачені Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони⁸⁰, та іншими міжнародними договорами України.);*
- 3) митні формальності, пов'язані з переміщенням товарів, транспортних засобів комерційного призначення та громадян через адміністративний кордон АРК, здійснюються у зонах митного контролю як при переміщенні через митну територію України;

⁷⁷ Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України: Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>.

⁷⁸ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

⁷⁹ Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/549-15>.

⁸⁰ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

- 4) товари, які відповідають критеріям повністю вироблених, достатньо перероблених чи ввезені на митну територію України та випущені для вільного обігу на тимчасово окупованій території України, вважаються товарами походження з України та вільно переміщуються на іншу територію України без застосування будь-якого мита, за умови подання сертифіката про походження товару з України, що видається торгово-промисловими палатами на іншій території України. *(Заохочувальна норма, що повинна перешкоджати абсолютному розриву економічного зв'язку між територіями).*

Реальний стан речей, на жаль, не відповідає змісту нормативно-правових актів, що регулюють зазначені вище питання.

До вересня 2015 р. між АРК та материковою Україною здійснювався товарообіг в обсягах 400–500 вантажних автомобілів на день, які перевозили в середньому 6 000 т продукції. З вересня 2015 р. за ініціативою кримськотатарських громадських активістів, до яких згодом долучилися й інші українські громадські організації радикального спрямування, почалася **торговельна блокада АРК**.

Офіційна позиція Уряду України на ці події фактично звелася до невтручання, а згодом, 16 грудня 2015 р., КМУ прийняв постанову «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію»⁸¹.

Цією постановою **введено заборону на період тимчасової окупації поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію**, з певними незначними винятками, зокрема щодо перевезення через адміністративний кордон соціально значущих продуктів харчування, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 тис. грн та сумарна вага яких не перевищує 50 кг на одну особу. Ще одним винятком була можливість поставляти електроенергію. Однак після 1 січня 2016 р. РФ відмовилася підписувати з Україною контракт на постачання електроенергії до АРК.

Офіційних даних щодо втрат України від розриву економічного зв'язку з АРК немає, але **за даними Державної служби статистики України відомо, що за перші п'ять місяців 2015 р. сукупний обсяг поставлених Україною до АРК товарів становив 390 млн доларів**. Імовірно, що крім негативного економічного ефекту ці події суттєво вплинули на рівень лояльності населення АРК до України та її політики.

Одним із негативних наслідків набрання чинності цієї постанови стала **неможливість переміщення громадянами України через адміністративний кордон не тільки товарів, а й власного майна, за певними винятками**.

Такий стан речей суперечить гарантіям, які надають Закон України «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» та ч. 1 ст. 9 «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»⁸², Протоколу Першого до ЄКПЛ⁸³.

⁸¹ Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1035. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-2015-%D0%BF>.

⁸² Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

⁸³ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

Приклад № 7

З огляду на зазначені проблеми, за позовом громадянина України, який мав статус ВПО, та якому відмовили у перевезенні власного майна на територію України, Окружний адміністративний суд міста Києва 1 березня 2017 р. ухвалив рішення, яким частково задовольнив позовні вимоги. Зокрема, визнав незаконним і нечинним п. 1 постанови КМУ «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію».

Відповідно, після 14 червня 2017 р. (підтримання вказаної постави Київським апеляційним адміністративним судом), відсутня нормативна заборона поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію. Однак КМУ досі не прийняв нормативний акт, який розмежував би питання підприємницьких (торговельних) відносин з окупованим Кримом та права людини на вільне переміщення свого власного майна через адміністративний кордон. **За інформацією Української Гельсінської спілки з прав людини, яка займалася моніторингом цього питання**, станом на тепер митна служба ігнорує виконання зазначеного вище рішення суду в частині вільного переміщення майна, посилаючись на відомчі інструкції⁸⁴.

Підприємці

Учасники регіональної дискусії у місті Херсоні зазначали, що незважаючи на відсутність формальної заборони на переміщення не лише власного майна, а й поставки товарів, **сьогодні підприємницька діяльність із АРК не ведеться**, поставки товарів (робіт, послуг) не здійснюються. Населення півострову приїжджає у Херсонську область за продуктами харчування, які значно дешевші, ніж в АРК, а також для отримання соціальних послуг, лікування та відпочинку. Кількість таких приїжджих із кожним роком зростає. Із території АРК на материкову частину України самі громадяни, в незначній кількості, привозять для реалізації сільськогосподарські продукти.

Відповідно до зазначеного можна зробити такий висновок: закони України щодо особливостей здійснення підприємницької діяльності з АРК чинні, але повноцінно не діють. Права мешканців АРК на здійснення підприємницької діяльності з материковою Україною, так само як права інших підприємців України, які бажають здійснювати комерційні відносини з АРК, сьогодні не можуть бути реалізовані.

⁸⁴ Митна служба ігнорує рішення суду щодо незаконності пункту першого Постанови КМУ № 1035. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/mytna-sluzhba-ignoruje-rishennya-sudu-schodo-nezakonnosti-punktu-pershoho-postanovy-kmu-1035/>.

6.3. Проблеми набуття і припинення права власності на нерухоме майно

Питання набуття і припинення права власності на нерухоме майно, яке розташоване на тимчасово окупованій території АРК та непідконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей, регулюються схожим чином, хоча закріплений цей порядок у різних за юридичною силою нормативних актах.

Щодо АРК порядок встановлено на рівні Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁸⁵, щодо неконтрольованих територій Донецької та Луганської областей – на рівні наказу Міністерства юстиції України «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції»⁸⁶. Проте, за незначними розбіжностями, суть нормативного регулювання однакова, всі операції з нерухомим майном здійснюють державні реєстратори речових прав на нерухоме майно, приватні та державні нотаріуси відповідно до законодавства України за межами тимчасово окупованої та непідконтрольних територій.

На тимчасово окупованій та непідконтрольних територіях **будь-який правочин щодо нерухомого майна**, зокрема й щодо земельних ділянок, вчинений із порушенням вимог законів України, **вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків**, крім тих, що пов'язані з його недійсністю.

За даними **регіональних дискусій**, на практиці оформлення угод із нерухомістю на території України супроводжується ускладненнями, подолати які, з урахуванням як законодавчих обмежень, так і існуючих фактичних життєвих обставин, не завжди можливо. Передусім йдеться про:

- **відсутність даних про нерухоме майно в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно, який почав своє формування з 2011 р.** Внесення відомостей у реєстр здійснюється, крім іншого, за ініціативою власників майна при наявності правовстановлюючих документів. Не всі нотаріуси погоджуються вносити відомості в реєстр щодо майна в АРК та на непідконтрольних територіях, пояснюючи свої дії неможливістю верифікації дійсного стану права власності на майно у заявника. Необхідність верифікації пояснюється непоодинокими випадками відчуження майна, яке вже відбулося за законодавством РФ, або за правилами непідконтрольних територій;
- **відсутність даних про нерухоме майно в Державному реєстрі породжує ще одне проблемне питання, а саме: неможливість оформлення майна у спадок інакше як у судовому порядку.** Ця проблема потребує окремого дослідження і пошуку шляхів до розв'язання, оскільки і в судовому порядку об'єктивно її вирішити непросто. Це пов'язано, по-перше, з неповнотою реєстру спадкових справ, по-друге, складністю, за відсутності комунікацій, встановлення і залучення всіх спадкоємців.

Для відчуження житлової нерухомості, відповідно до законодавства України, вимагається довідка про осіб, які зареєстровані в помешканні. Такі відомості необхідні **для захисту прав неповнолітніх**, які можуть проживати в квартирі чи приватному будинку. Довідки, які видаються владними органами на непідконтрольних територіях, не визнаються легітимними. Те саме стосується і рішень органів опіки, які де-факто працюють на вказаних територіях та надають дозвільні документи на відчуження майна з урахуванням захисту прав неповнолітніх.

⁸⁵ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

⁸⁶ Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції: наказ Міністерства юстиції України від 17 червня 2014 р. № 953/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0640-14>.

На практиці громадяни України, які проживають у АРК чи на Донбасі, намагаються двічі оформляти угоди про відчуження одного й того самого майна. Один раз за законодавством РФ чи правилами самопроголошених «республік», а другий – за законодавством України.

Одним зі шляхів, яким користуються люди для подолання зазначеної колізії, крім звернення до суду, є надання довідок на бланках України з відповідними печатками, які зберегли працівники органів опіки та паспортисти на непідконтрольних територіях.

Окремо слід зупинитися на правах осіб, права яких на нерухоме майно було порушено внаслідок його пошкодження чи втрати внаслідок бойових дій. До сьогодні це питання **на законодавчому рівні комплексно не вирішено**, незважаючи на те, що у Верховній Раді України зареєстровано декілька законопроектів. Місцеві бюджети не мають коштів для повноцінної компенсації збитків, хоча певна допомога, наприклад, у наданні будівельних матеріалів для ремонту пошкодженого житла, надається. За приблизними оцінками, за час проведення АТО об'єктам приватного житлового фонду й приватного домогосподарства в Донецькій і Луганській областях було завдано збитків на суму понад у 2,4 млрд грн.

Статистичні відомості щодо цієї проблеми демонструють, зокрема, що у Донецькій області станом на 5 травня 2016 р. **загальна сума збитків за зруйноване або пошкоджене майно становить 1 884,4 млн грн**, загальна кількість пошкоджених або зруйнованих об'єктів – 9 029, зокрема: 838 будинків – комунальної форми власності, 24 – житлово-будівельних кооперативів, 42 – об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та 8 125 приватних житлових будинків. Кількість людей, які залишилися без житла, води, газу, електроенергії тощо – 13,1 тис. осіб.

У Луганській області станом на 1 квітня 2016 р. **загальна сума збитків за зруйноване або пошкоджене майно становить 519,8 млн грн**, загальна кількість пошкоджених або зруйнованих об'єктів – 6 857, зокрема: пошкоджених об'єктів – 6 310 (994 квартири та 5 316 будинків); зруйнованих об'єктів – 547 (129 квартир та 418 будинків)⁸⁷.

Об'єктивної статистики щодо масштабу збитків та кількості людей, які втратили повністю чи частково житло внаслідок бойових дій, немає, оскільки відсутній доступ до значної кількості постраждалих територій, багато людей виїхало за межі України.

Станом на тепер для захисту своїх майнових прав постраждалі особи здебільшого використовують судовий шлях. З огляду на відсутність визнання на законодавчому рівні, стану війни нормативною підставою для вимоги призначення компенсацій є: Закон України «Про боротьбу з тероризмом»⁸⁸, ЦК⁸⁹ та Кодекс цивільного захисту України⁹⁰.

Зокрема, ст. 19 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» встановлює – «Відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до закону і з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, в порядку, встановленому законом»⁹¹. **Суди першої та другої інстанцій здебільшого задовольняють позови** цієї категорії, але не завжди у повному обсязі.

⁸⁷ Закірова С. Відшкодування збитків, завданих житлу населення в зоні АТО: знову надія чи нарешті початок здійснення? URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanih-zhitlu-naselennya-v-zoni-ato&catid=8&Itemid=350.

⁸⁸ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.

⁸⁹ Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

⁹⁰ Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

⁹¹ Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.

Приклад № 8

Україна не єдина країна, що стикнулася із необхідністю здійснення компенсацій за втрачене та пошкоджене житло внаслідок бойових дій. Аналогічні питання вже вирішувалися на Балканах, зокрема у Боснії та Герцеговині, Косово.

Компенсації, як і порядок їх виділення передбачалися окремими законами та програмами уряду, кошти на їх виділення було закладено у бюджет. Однак необхідно зазначити, що цей процес тривав після закінчення збройного конфлікту роками. Сьогодні проблематикою, яка стосується відбудови житла, компенсації за втрачене житло, юридичною підтримкою у її наданні тісно займаються громадські організації, зокрема й іноземні: Норвезька рада у справах біженців в Україні, Українська Гельсінська спілка з прав людини та ін.

Аналіз міжнародного досвіду засвідчив, що **не всі країни, які мають аналогічну ситуацію з необхідністю регулювання питань підприємництва, нерухомості тощо на окупованих (непідконтрольних) територіях, мають відповідні законодавчі акти**. Закон, який регулює частину тотожних питань, прийнято тільки в Грузії.

Так, Закон Грузії «Про окуповані території» встановлює недійсність будь-якої угоди стосовно нерухомості на окупованій території, крім спадкування, яка вчинена з порушенням законодавства Грузії. Цей же закон забороняє будь-яку підприємницьку діяльність, яка вимагає отримання відповідної ліцензії, дозволу, реєстрації або узгодження відповідно до законодавства Грузії. Аналогічної заборони законодавство України не має як для окупованих, так і для непідконтрольних територій. До того ж законодавство Грузії передбачає відповідальність за здійснення такої підприємницької діяльності як для підприємців, так і для пов'язаних осіб.

Ця справа також стала предметом для розгляду Великою палатою Європейського суду у Люксембурзі. 28 квітня 2009 р. колегія суддів постановила, що британські суди зможуть забезпечити виконання судових рішень, прийнятих на Кіпрі, які підтримують майнові права кіпріотів, вимушених під час турецького вторгнення переселитись на інші території.

Основними проблемними моментами при вирішенні справ є:

- 1. Визначення територіальної підсудності.** Частина справ розглядається у місті Києві, оскільки позов подається проти КМУ. Частина справ – за місцезнаходженням майна. А самі ВПО проживають у всіх областях України, що також ускладнює їхню участь у судових справах.

Проте необхідно зазначити, що з 23 лютого 2018 р., дати опублікування Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁹², вказана ситуація повинна змінитися, оскільки позови про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб (числі зокрема й про відшкодування шкоди, завданої внаслідок обмеження у здійсненні права власності на нерухоме майно або його знищення, пошкодження) у зв'язку зі збройною агресією РФ, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру, відповідно до новел внесених вказаним законом до ЦПК⁹³, можуть пред'являтися також за місцем проживання чи перебування позивача. Крім того, вказана категорія позивачів звільняється від обов'язку сплати судового збору.
- 3. Складність проведення будівельно-технічної експертизи,** яка повинна визначити розмір збитків. Не завжди є можливість фізично обстежити зруйновану нерухомість. Сама експертиза має високу вартість.
- 4. Немоżliвість доведення вартості втрачених речей** у зруйнованих помешканнях, суди відмовляють у задоволенні такої частини позову.
- 5. Довга процедура судового розгляду,** до року і більше, рішення всіх судових інстанцій оскаржуються до Верховного Суду включно.
- 6. Виконання позитивного рішення суду ускладнено** тим фактом, що державний бюджет України до сьогодні не має окремої статті, яка б передбачала саме такі витрати.

⁹² Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

⁹³ Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.

Приклад № 8¹

Практичні приклади з судової практики – права на нерухоме майно на окупованих територіях.

Міжнародна судова практика має низку рішень, що стосуються захисту прав власності на нерухомість на окупованих територіях. Одним із таких рішень є постанова ЄСПЛ у справі «Лоїзиду проти Туреччини» («Loizidou v. Turkey») ЄСПЛ констатував порушення Туреччиною як державою, що здійснює контроль над територією північного Кіпру, ст. 1 Першого протоколу і ст. 8 ЄКПЛ. Фабула справи стосувалася створення перешкод громадянці Кіпру у доступі до земель, які належать їй на праві власності, але з 1974 р. перебувають під фактичним контролем Туреччини.

Ще однією показовою справою, яка захищає права власників на окупованих територіях, є справа «Апостолідес проти Орам» («Apostolides v. Orams»).

Суд Республіки Кіпр у 2004 р. ухвалив рішення щодо подружжя Орамсів - громадян Великої Британії, які інвестували 160 000 фунтів стерлінгів для придбання землі та будівництва вілли на території Турецької Республіки Північного Кіпру, яка на сьогодні не визнана жодною державою, окрім Турецької Республіки. Землі, на яких побудована вілла, належали Мелетіосу Апостолідесу до того, як він із сім'єю вимушений був у 1974р. переселитися на південь Кіпру після турецького вторгнення на північ острова. Районний суд міста Нікосія, крім іншого, наказав відповідачам: знести віллу, басейн та огорожу, яку вони спорудили на тому місці, яке суд вважав землею Апостолідеса; та негайно надати пану Апостолідесу вільне володіння цією землею та сплатити збитки.

Через поділ острова судові рішення не було безпосередньо виконано, тому пан Апостолідес використовував положення ЄС, щоб зареєструвати його та застосувати проти активів Орамсів у Великій Британії. Після декількох судових процесів, 19 січня 2010 р. апеляційний суд в Англії вирішив справу на користь Мелетіос Апостолідес. Орамси були вимушені продати (не знести) своє спірне майно.

Ця справа також стала предметом для розгляду Великою палатою Європейського суду у Люксембурзі. 28 квітня 2009 р. колегія суддів постановила, що британські суди зможуть забезпечити виконання судових рішень, прийнятих на Кіпрі, які підтримують майнові права кіпріотів, вимушених під час турецького вторгнення переселитись на інші території.

З наведеного вище огляду нормативного регулювання фактичного стану речей та судової практики слід зробити такі висновки:

1. Враховуючи фактичну невідконтрольність Україні підприємницької діяльності як на території АРК, так і в ОРДЛО, правове регулювання такої діяльності **слід переглянути та уніфікувати як з погляду надання преференцій, так і обмежень**. Чинні нормативно-правові акти приймалися три роки тому, на сьогодні їхній зміст не відповідає фактичному стану суспільних відносин в Україні і стану речей на вказаних територіях.

Перш за все, це стосується скасування необхідності перереєстрації підприємств на території України, звільнення від відповідальності за неподання звітності та сплати податків для всіх суб'єктів підприємництва, які знаходяться на окупованих територіях.

2. Заборона на торговельні відносини з АРК та окремими територіями Донецької, Луганської областей, введена Україною, жодної мети, з якою була проголошена, не досягла. Така заборона повинна бути скасована **як така, що порушує права людей на зайняття підприємницькою діяльністю, вільного розпорядження своїм майном, негативно впливає на економіку, сприяє дезінтеграції територій від України**, поглиблює ментальний розлом свідомості громадян, перешкоджає процесу повернення територій під юрисдикцію України.

3. Захист права власності на нерухоме майно в частині **укладення угод і вчинення реєстраційних дій на території, підконтрольній Україні, слід визнати адекватним, але таким, що потребує вдосконалення, особливо в частині використання державних реєстрів**. Проте відсутні механізми моніторингу укладення угод із нерухомістю на непідконтрольних територіях. Також відсутні алгоритми можливого реагування з боку України на укладення таких угод включно з юридичною відповідальністю.
4. Відсутні законодавче регулювання, дієвий механізм надання компенсацій за пошкоджене або знищене у результаті бойових дій нерухоме та інше майно громадян і юридичних осіб. Відсутність такого механізму **є прямим порушенням права людини на власність, на житло тощо**. Фактична бездіяльність влади дискредитує правовий принцип відповідальності держави перед особою. Відсутні механізми ефективного залучення органів місцевого самоврядування у ці процеси. *Вирішення зазначених проблем можливе шляхом прийняття спеціального закону та виділення окремого фінансування, можливо, із залученням міжнародних донорів.*
5. Міжнародна судова практика підтримує **права власника на майно, яке розташоване на окупованих або непідконтрольних територіях**, але дієвого механізму фактичного виконання таких рішень, навіть на рівні ЄС, не існує.

7. Особливості реалізації права на освіту

Питання здобуття освіти ВПО, громадянами України, які проживають на території АРК та на непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей регулюються низкою нормативних актів, переважно підзаконного характеру, зокрема наказом МОН «Про затвердження Положення про екстернат у загальноосвітніх навчальних закладах»⁹⁴.

Так, вказані вище особи **можуть здобувати загальну середню освіту екстерном (дистанційно) на базі освітніх закладів, які мають відповідні ресурси**. Ці ж заклади проводять річне оцінювання й атестацію екстернів.

Школу можна обрати у будь-якому регіоні, перелік шкіл, у яких можна навчатися з використанням технологій дистанційного навчання, є загальнодоступним і розміщується на відповідних сайтах як МОН, так і ГО. Наприклад, на сайтах: mon.gov.ua, dostupnaosvita.com.ua та ін.

Для зарахування достатньо **одному з батьків подати відповідну заяву до школи або в паперовому, або в електронному вигляді**. Відеоуроки, презентації, тести та інші необхідні матеріали також розміщуються на сайтах. За один навчальний рік можна пройти екстерном декілька класів. Наприкінці навчального року учень особисто проходить річне оцінювання та державну підсумкову атестацію в школі.

Особи, які отримали документ про середню освіту, **мають можливість здати ЗНО в Україні та вступити до будь-якого ВНЗ** в Україні або за її межами.

Особи, які мають низький бал ЗНО, можуть скористатися преференцією вступу до ВНЗ через освітні центри: «Крим-Україна» та «Донбас-Україна», шляхом здачі одного іспиту обраного ВНЗ. Кількість таких ВНЗ обмежена.

Особи, які не мають документа про загальну середню освіту, можуть на базі освітніх центрів («Крим-Україна» та «Донбас-Україна») **вступити до ВНЗ за спрощеною процедурою**, скласти два предмети державної підсумкової атестації та один вступний предмет до уповноваженого ВНЗ.

⁹⁴ Про затвердження Положення про екстернат у загальноосвітніх навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України від 13 березня 2017 р. № 369. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0416-17>.

7.1. Статистика та практика реалізації законодавчих положень

За такою спрощеною процедурою у 2017 р. до ВНЗ вступили 1 346 абітурієнтів із Донбасу й 204 – із АРК. У 2016 р. за цією процедурою загалом вступило 1 008 осіб⁹⁵.

ВНЗ, які уповноважені приймати абітурієнтів за спрощеною процедурою з АРК, мають 20 % квоту, від максимального державного замовлення, за кошти держбюджету. Під час проведення регіональної дискусії у місті Херсоні співробітником управління освіти, науки та молоді обласної державної адміністрації були наведені кількісні показники щодо студентів з АРК, які навчаються у чотирьох ВНЗ Херсонської області.

Так, у 2017 р. з АРК вступило на навчання 168 абітурієнтів як за спрощеною, так і за звичайною системою (у 2016 р. – 91). Для порівняння, в ті самі ВНЗ Херсону з Донецької області вступило 408 абітурієнтів, з Луганської області – 48.

У загальноосвітніх школах Херсонщини навчається 125 дітей із АРК, 393 – з Донецької області, 168 – з Луганської області.

Для порівняння, за **даними, отриманими під час регіональної дискусії**, в місті Маріуполі, у загальноосвітніх школах навчається 2 245 дітей ВПО з Донецької та Луганської областей. У формі екстернату в 2016–2017 рр. отримало загальну середню освіту 307 дітей. Дистанційно на базі ЗОШ № 29 в 2016/2017 навчальному році навчалось 122 учня, у 2017/2018 – вже 298 учнів.

Такі дані свідчать про тенденцію до зростання кількості дітей, які бажають отримати освіту в Україні (як середню, так і вищу).

Абітурієнти з непідконтрольних територій, які вступають до ВНЗ через освітній центр «Донбас-Україна», в 2017 р. отримали гарантії від держави щодо навчання за кошти держзамовлення у переміщених із непідконтрольних територій ВНЗ. Проте виділені бюджетні місця в деяких переміщених ВНЗ не були заповнені навіть на 50 %⁹⁶.

⁹⁵ Півтори тисячі абітурієнтів з Криму та Донбасу вступили в українські виші. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/pivtori-tisyachi-abiturientiv-z-krimu-ta-donbasu-vstupili-v-ukrainski-vishi.htm>.

⁹⁶ Вступна кампанія-2017: підсумки втішні і невтішні. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2282885-vstupna-kampania-2017-pidsumki-vtisni-i-nevtisni.html>.

7.2. Основні практичні проблеми та можливості щодо їх вирішення

Під час регіональної дискусії з представниками громадськості в містах Краматорськ, Северодонецьк та Маріуполь була висвітлена низка проблем в освітній галузі, а саме:

1. Діти, які проживають у населених пунктах на межі розмежування, або в так званій «сірій зоні», ходять до середніх шкіл як із непідконтрольних територій на територію підконтрольну Україні, так і навпаки. Основою такого вибору стають не ідеологічні установки батьків, а зручність і доступність навчальних закладів до помешкання. Висновком із такої ситуації є **необхідність вирішення питання організації перевезень школярів від домівки до шкіл**. Державна програма «шкільний автобус» передбачає фінансування розвозки учнів із декількох населених пунктів одразу й не передбачає виділення коштів на перевезення учнів з одного конкретного віддаленого села;
2. Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей»⁹⁷ передбачає виділення фінансування за рахунок місцевого бюджету на обіди учням 1–4 класів. Однак він **не передбачає виділення такого фінансування з місцевого бюджету для дітей ВПО, які вчаться у 1–4 класах**, оскільки вважається, що основним місцем проживання цих дітей залишаються непідконтрольні території.
3. ВНЗ недержавної форми власності, а саме Донецький університет економіки і права, єдиний недержавний ВНЗ, який перемістився із непідконтрольної території, перебуває у дискримінованому стані порівняно з ВНЗ державної форми власності. Така дискримінація проявляється у тому, що Законом України «Про вищу освіту»⁹⁸ передбачена **низка преференцій щодо переміщених ВНЗ незалежно від форм власності**, проте КМУ прийняв постанову «Деякі питання державних вищих навчальних закладів, переміщених з району проведення антитерористичної операції»⁹⁹ з переліком виключно державних ВНЗ, які отримали статус «переміщеного». З урахуванням ієрархії норм **така постанова не повинна була б впливати на можливість отримати преференції відповідно до закону, проте практика правозастосування спирається саме на підзаконний акт і ВНЗ недержавної форми власності опинилися у дискримінованому становищі**.
4. На законодавчому рівні не існує преференцій для вступу до ВНЗ абітурієнтів, які проживають у так званій «сірій зоні», формально вони не мають ні статусу ВПО, ні статусу особи, яка проживає на непідконтрольних територіях. Хоча за фактом люди проживають на території перманентних бойових дій, де органи державної влади тільки частково виконують свої функції. **Всього у так званій «сірій зоні» проживає близько 200 тис. осіб**.
5. На непідконтрольних територіях здійснюється заходи щодо залучення молоді на навчання у ВНЗ. Пропонується вступ без іспитів, навіть на медичні спеціальності, а також безкоштовні навчання, харчування, проживання у гуртожитку, підручники. Гарантується підтвердження місцевого диплому ВНЗ на території РФ. З огляду на такі «демпінгові» заходи, а також суттєву обмеженість українського інформаційного впливу на непідконтрольні території, **питання не втрати майбутніх абітурієнтів Україною стає достатньо актуальним**. Хоча необхідно зазначити, що у 2017 р. абітурієнтів із непідконтрольних територій, які вступали до навчальних закладів України через освітній центр «Донбас-Україна», було у 1,5 рази більше, ніж у 2016 р.

Через освітній центр «Крим-Україна» розподіляються бюджетні, квотні, місця для абітурієнтів із АРК, такої преференції абітурієнти з Донбасу не мають. Можливо припустити, що такий захід повинен надати більш сприятливі умови абітурієнтам з АРК, оскільки їхня питома вага у загальній кількості абітурієнтів з непідконтрольних територій значно менша, приблизно 1:4, при приблизно однаковій кількості населення територій.

⁹⁷ Про оздоровлення та відпочинок дітей: Закон України від 4 вересня 2008 р. № 375-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-17>.

⁹⁸ Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.

⁹⁹ Деякі питання державних вищих навчальних закладів, переміщених з району проведення антитерористичної операції: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 935. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248633920> <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248633920>.

Окремо слід вказати на **існуючу проблему дітей, що перемістилися на підконтрольну Україні територію разом із будинками-інтернатами**. Після досягнення повноліття такі діти залишаються сам на сам і з питаннями житла, місцеві бюджети на передбачають статті видатків щодо переміщених випускників інтернатів.

Аналіз нормативно-правових актів на рівні законів, які регулюють питання непідконтрольних територій в інших державах, не виявив спеціального регулювання питань освіти осіб, які перемістилися або перебувають на таких територіях.

На основі викладеного можливо зробити такі висновки щодо дотримання права людини на освіту на окупованих та непідконтрольних Україні, а також наближених до них територіях:

1. Шкільна освіта на територіях, наближених до зони бойових дій, або так звана «сіра зона», потребує **окремої програми забезпечення** як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.
2. Місцеві громади повинні отримати право та можливість фінансувати: харчування у школах для дітей ВПО, транспортне сполучення зі школами, вирішення житлових питань для випускників шкіл-інтернатів.
3. Абітурієнти з території АРК та Донбасу мають не абсолютно рівні права щодо здобуття вищої освіти в Україні. Абітурієнтам із Донбасу гарантоване навчання за держзамовленням тільки у переміщених ВНЗ.
4. Абітурієнти отримують від держави послуги щодо організації тестування та вступу через **два освітні центри (на базі низки ВНЗ), які зорієнтовані на розділення абітурієнтів за ознакою території проживання та мають відповідні назви**. Освітні центри мають статус громадських організацій. Саме географічне наближення освітніх центрів до територій є виправданим, проте їхні назви та можливість приймати всіх охочих абітурієнтів доцільно уніфікувати.
5. Квоти на навчання абітурієнтів з непідконтрольних територій за рахунок державного бюджету переважно розподілені у ВНЗ, які територіально наближені до таких територій. Проте такий підхід **невиправдано звужує права абітурієнтів претендувати на навчання у будь-якому ВНЗ України**.
6. При формуванні організаційних заходів з реалізації права на освіту, насамперед права на загальну середню освіту, **територіальні органи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні максимально координувати зусилля та спільно визначати пріоритетність** державних програм (наприклад «шкільний автобус») та спрямовувати відповідні фінансові ресурси.

8. Забезпечення соціального захисту населення

8.1. Аналіз законодавства та фактичних обставин

Зміст та обсяг поняття соціального захисту населення на непідконтрольних територіях АРК та Донбасу та ВПО на території України тлумачиться досить широко.

Сьогодні на законодавчому рівні **фактично поєднано виплату пенсій, що є фундаментальним конституційним правом, із виплатою соціальної допомоги ВПО**. Крім того, пенсійне забезпечення та соціальні виплати загалом з погляду правових механізмів їхнього здійснення узалежнено від наявності статусу ВПО.

Такий підхід з урахуванням різної правової природи відповідних прав є доволі дискусійним, **адже соціальні виплати, на відміну від пенсійного забезпечення, не належать до основоположних прав людини**. Це швидше є позитивними зобов'язаннями держави, які мають дискреційний характер. КМУ може в законному порядку встановлювати умови, за яких такі виплати здійснюються.

Як наслідок, підходи до забезпечення відповідних прав на непідконтрольних Україні територіях та для ВПО **мали б передбачати дещо різні підходи до їхнього гарантування та реалізації**. Застосування однакових механізмів їхнього забезпечення на практиці спричиняє низку проблем.

Міжнародні організації висловлювали зауваження щодо того, що КМУ поєднав виплату пенсій, що є конституційним правом, з виплатою соціальної допомоги ВПО. Остання є дискреційною виплатою, щодо якої уряд може в законному порядку встановлювати умови, при яких такі виплати здійснюються. Зв'язок між цими двома виплатами є недоречним, і їх треба розглядати окремо.

У зв'язку з цим **основна проблема щодо соціального захисту – це питання непропорційного обмеження прав людини у зв'язку зі здійсненням соціальних функцій держави**. Як Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹⁰⁰, так і підзаконні нормативні акти, прийняті для його реалізації, містять положення, що непропорційно обмежують права людини та є дискримінаційними щодо ВПО, особливо в сфері соціального забезпечення.

Одним із найочевидніших проявів дискримінації є те, що згідно зі ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹⁰¹ **право ВПО на пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування гарантується лише взятим на облік**.

Відповідно до п. 1 постанови КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹⁰² призначення та продовження виплати пенсій (щомісячного довічного грошового утримання),

¹⁰⁰ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

¹⁰¹ Там само.

¹⁰² Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2014 р. № 637. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.

довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування ВПО здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою, виданою згідно з Порядком оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженим постановою КМУ «Про облік внутрішньо переміщених осіб»¹⁰³.

На окрему увагу заслуговує проблема **відсутності пенсійного та соціального забезпечення громадян, які проживають у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження** (непідконтрольних українській владі).

Так, відповідно до п. 2 Тимчасового порядку фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства¹⁰⁴ у населених пунктах Донецької та Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, видатки з державного бюджету, бюджету ПФУ та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюються лише після повернення території під контроль органів державної влади.

Тобто жителі тимчасово окупованих територій не зможуть отримувати пенсію та соціальні виплати доки не стануть ВПО у розумінні національного законодавства та не отримають довідку ВПО.

Однак вимога для пенсіонерів доводити своє право на пенсію не може бути різною для пенсіонерів залежно від місця, де вони проживають та не узгоджується із чинним пенсійним законодавством, яке передбачає право на пенсію для кожного, хто виконав необхідні передумови.

Відповідно до європейських стандартів **добровільна чи примусова зміна місця проживання особи в жодному разі не може тягти за собою як наслідок втрату позитивного зобов'язання держави до громадянина – пенсійного забезпечення.**

Обґрунтування висловленого твердження – практика ЄСПЛ. Так, у справі «Пічкур проти України», що стосувалася пенсії за вислугу років, держава-відповідач припинила пенсійні виплати заявникові на підставі того, що він переїхав за кордон. Заявник стверджував, що його право згідно зі ст. 14 і ст. 1 Першого протоколу до ЄКПЛ¹⁰⁵ було порушено на підставі зміни його місця проживання. ЄСПЛ задовольнив позов заявника, виявивши, що заявник працював в Україні роками, тому позбавлення його пенсії, незважаючи на той факт, що він робив внески в пенсійну програму впродовж свого працевлаштування, лише на підставі його проживання за кордоном, було порушенням його прав, передбачених до ЄКПЛ¹⁰⁶.

Додатково правозахисники звертають увагу¹⁰⁷, що ця система фактично примушує людей ставати переселенцями для того, щоб мати можливість реалізувати гарантоване Конституцією України право на соціальний захист. Такий підхід суперечить Керівним принципам ООН з питання переміщення осіб всередині країни, які забороняють примус до переміщення¹⁰⁸.

Судова практика щодо соціальних виплат, зокрема щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, на жаль, доволі рідка.

¹⁰³ Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.

¹⁰⁴ Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>.

¹⁰⁵ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.

¹⁰⁶ Там само.

¹⁰⁷ Третій універсальний періодичний огляд: альтернативний вимір. URL: <http://hro.org.ua/files/docs/1494932877.pdf>.

¹⁰⁸ Керівні принципи ООН з питання переміщення осіб всередині країни. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf>.

Переважна більшість проаналізованих судових рішень свідчить про те, що **судді займають вкрай формальну позицію** й вважають, що оскільки адреса, де проживає особа, не входить до затвердженого КМУ переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, то вона не може бути суб'єктом отримання такої допомоги.

Водночас є й протилежні за своєю суттю рішення, коли **судді, відійшовши від формальних обмежень законодавства та опираючись на сукупність різних додаткових доказів, належно аргументують свої рішення та встановлюють для людей статус ВПО з метою реалізації конституційного права на пенсійне забезпечення та інші права, передбачені нормативно-правовими актами України щодо вказаної категорії громадян**. Так, наприклад, одним із судів Донецької області було задоволено позов особи про визнання бездіяльності органу соціального захисту населення, який відмовив їй у видачі довідки про статус переселенця. Така бездіяльність органу визнана неправомірною, у зв'язку з чим його зобов'язано видати довідку про взяття на облік особи, яка переміщується із тимчасово окупованої території України або району проведення АТО. Таке рішення прийнято всупереч формальній неналежності населеного пункту місця реєстрації позивача до затвердженого КМУ переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження.

При цьому **судом було використано доволі серйозну і всебічну аргументацію своєї позиції**. Окрім посилання на конституційні положення щодо соціального захисту людини був використаний комплекс інших доказів: посилання на акти РНБО, Президента України та КМУ щодо фактичної неможливості функціонування органів публічної влади на території цього населеного пункту, а також посилання на те, що «на офіційному веб-сайті РНБО України щодня розміщується оперативна інформація Інформаційно-аналітичного центру РНБОУ (про хід операції антитерористичної операції та відповідна карта «Ситуація на Сході України» із позначенням територій та населених пунктів, де проводиться АТО, бойові дії та про те, які населені пункти звільнені, а в яких органи влади України не діють. Так, станом на 6 березня 2015 р. у місті Авдіївка та селі Піски ведуться бої між армією та терористами, а село Северне Ясинуватського району Донецької області розташоване між цими населеними пунктами».

Цікавим (і певною мірою дивним) виявився той факт, що адміністративний позов в інтересах особи до суду у цій справі було **подано прокурором місцевої прокуратури**, а за 12 днів до ухвалення цього рішення за таким же позовом прокурора у тому ж суді іншим суддею було ухвалено діаметрально протилежне рішення. Це свідчить, найімовірніше, **про брак комунікації між суддями навіть у межах одного суду та відсутність належного контролю за забезпеченням єдності судової практики**.

Під час регіональних дискусій питанню приїзду з невідконтрольних територій було приділено окрему увагу. Крім того, саме це питання стало чи не найемоційнішим і найбільш суперечливим.

Адже в усіх містах, де проводилися регіональні дискусії щодо територій Донбасу (Краматорськ, Северодонецьк та Маріуполь) було однозначно констатовано, що переважна більшість ВПО, які отримують пенсію в Україні, надалі продовжують проживати на невідконтрольних Україні територіях. Тобто їхнє юридичне проживання в Україні є всього лише необхідним кроком для виконання законодавчих формальностей для отримання пенсії відповідно до українського законодавства. Яскравим фактом, що демонструє цю ситуацію, є статистика перетину адміністративного кордону. Так, у Краматорську учасники зазначили, що у дні отримання пенсій кількість осіб, які перетинають кордон, збільшується на окремих пунктах пропуску вдвічі, а то й втричі порівняно зі звичайними днями.

Під час регіональної дискусії у Краматорську один із учасників для характеристики цієї ситуації використав висловлювання із прирівнянням до ситуації XIX ст., відновлення «зони осілості», створення категорії «людей поражених у правах».

Одним із найнегативніших наслідків описаної вище вимоги щодо необхідності отримання довідки про взяття на облік ВПО для можливості отримувати пенсійні та соціальні виплати, є те, що українці, які проживають у непідконтрольних населених пунктах Донецької та Луганської областей і **які не можуть приїхати на контрольовану Україною територію, фактично позбавлені пенсійного та соціального забезпечення.**

Відповідно до даних Доповіді щодо ситуації з правами людини УВКПЛ¹⁰⁹, **принаймні 160 тис. пенсіонерів**, які проживають на контрольованих озброєними групами територіях, позбавлені своїх пенсій із листопада 2014 р.

Проблемним є питання вразливих категорій людей та людей з особливими потребами. Відповідно до даних Уповноваженого Президента України з прав людей з інвалідністю на неконтрольованій території залишається понад 4 тис. осіб, які фізично не можуть прибути на контрольовану територію та отримати довідку ВПО.

Цій проблемі приділили особливу увагу на регіональній дискусії у місті Северодонецьку. Власне, проблема **соціального забезпечення самотніх людей поки що не має дієвих інструментів вирішення.** Адже органи української публічної влади не мають можливості безпосередньо сприяти перетину кордону цими особами й оформлення ними належних документів. Водночас і відповідні дистанційні механізми захисту їхніх прав теж поки що належно не функціонують.

Деякі непрямі способи захисту – це видання довіреностей на представництво інтересів, встановлення опікунства тощо. Проте ці схеми далеко не завжди є успішними й мають добросовісне застосування. А щодо опікунства, то у більшості випадків, про що зазначали учасники, його встановити взагалі неможливо, оскільки в особи формально є діти чи інші родичі, які просто не виконують своїх функціональних обов'язків, але це є перешкодою для призначення опікуна.

Слід зазначити, що процес законодавчого регулювання забезпечення прав ВПО в інших країнах (Грузія, Молдова, Азербайджан) також **характеризувався наявністю дискримінаційних положень прямого та непрямого характеру, що не відповідають міжнародним стандартам** забезпечення прав ВПО, зокрема Керівним принципам з питань переміщених всередині країни осіб¹¹⁰.

Приклад № 9

Зарубіжний досвід

Азербайджан. З метою врегулювання правового статусу ВПО ще у 1992 р. було прийнято спеціальний Закон «Про статус біженців та вимушених переселенців», до якого було внесено низку змін та доповнень. Загалом, він передбачав цілу низку соціальних гарантій, серед яких зокрема **спеціальна матеріальна допомога, безоплатний проїзд і провіз майна до тимчасового місця проживання, першочергове розміщення у спеціальні соціальні установи вразливих категорій громадян тощо.** У 1999 р. ці та інші соціальні гарантії було конкретизовано спеціальним Законом «Про соціальний захист вимушених переселенців і осіб, прирівняних до них». Ним передбачено механізми реалізації існуючих та додатково деталізовано окремі соціальні права. Наприклад, суттєво лібералізовано умови пенсійного забезпечення: пенсії нараховуються, зокрема, й при відсутності документів, що підтверджували наявний в особи стаж і розмір заробітної платні. На окрему увагу заслуговує підхід до часу надання додаткового соціального захисту ВПО – відповідні **гарантії залишаються для особи дійсними протягом трьох років після повернення до свого місця проживання.**

¹⁰⁹ Доповідь щодо ситуації з правами людини Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини 16 лютого – 15 травня 2017 року. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport18th_UKR.pdf.

¹¹⁰ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Приняты в 1998 году. Составлены Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

Приклад № 9¹

Зарубіжний досвід

Грузія. Правовий статус ВПО та механізми соціального захисту у Грузії було суттєво вдосконалено з 1 березня 2014 р. після початку дії нової редакції Закону «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії». Зазначеними законодавчими змінами держава взяла на себе низку додаткових зобов'язань щодо соціального захисту. Зокрема, розширено перелік соціальних допомог на адекватне житло, майнові права тощо. Також у Законі частково враховано окремі аспекти забезпечення людей з особливими потребами. Водночас, як приклад, **державна соціальна допомога ВПО також узалежнена від низки факторів й обумовлена місцем проживання особи. При цьому розмір такої допомоги є вкрай невеликим, що в поєднанні зі складністю окремих процедур її отримання ставить під сумнів ефективність цього інструменту соціального захисту населення.**

Приклад № 9²

Зарубіжний досвід

Молдова. Щодо соціального захисту ВПО у Молдові, то на законодавчому рівні було визначено три основні напрями: забезпечення житлом, створення умов для належного працевлаштування, а також надання державної соціальної матеріальної допомоги. **Право на відповідні гарантії також узалежнювалося від наявності статусу ВПО і реєстрації свого тимчасового перебування.** Виконання зазначених передумов забезпечувало можливість отримання пенсії, соціальних виплат, а також матеріальних компенсацій за шкоду, заподіяну майну.

Приклад № 9³

Міжнародні стандарти

У Принципі 1(1) Керівних принципів з питань щодо переміщення осіб в середині країни зазначається: переміщені всередині держави особи користуються, на основі повної рівності, тими ж правами і свободами (передбаченими міжнародним правом і національним законодавством), якими користуються інші особи в їхній країні. **Вони не повинні піддаватися дискримінації при здійсненні будь-яких своїх прав і свобод на тій підставі, що вони є переміщеними всередині країни особами.** Ця норма «є реалізацією принципу рівності та недискримінації і чітко підкреслює те, що закладено в міжнародному праві: внутрішньо переміщені особи мають користуватися тими ж правами і свободами, що й інші особи в їхній країні. Будь-яка дискримінація проти внутрішньо переміщених осіб заборонена». Зазначена заборона дискримінації буде порушена у випадку, коли ВПО позбавляються будь-яких переваг лише на підставі того, що вони є переміщеними особами.*

* Керівні принципи ООН з питання переміщення осіб всередині країни. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf> (дата звернення).

Приклад № 9⁴

Міжнародні стандарти

Таку саму позицію займає ЄСПЛ, який у своєму рішенні у справі «Секеровіч та Пасаліч» проти Боснії та Герцеговини («Sekerovic and Pasalic v. Bosnia and Herzegovina») зазначив, що заявник, який повернувся з Сербії до Боснії та Герцеговини, потрапив під дискримінацію, порівняно з пенсіонерами, які залишилися і проживали в Боснії та Герцеговині під час війни. ЄСПЛ постановив, що **мало місце порушення ст. 14, коли потерпіла зазнала дискримінації виключно через свій статус ВПО**. Хоча ст. 14 забороняє дискримінацію у ставленні під час реалізації прав, визначених ЄКПЛ, вона передбачає це лише стосовно осіб, які «перебувають в аналогічній ситуації» і різниця у ставленні є дискримінаційною, якщо вона «не має об'єктивного і розумного обґрунтування», тобто, якщо вона не має «законної мети» або якщо відсутнє «розумне співвідношення між використовуваними засобами і метою, що ставиться». Крім того, держави-учасниці «користуються певною свободою розсуду при оцінці того, чи можуть і якою мірою відмінності в подібних, в усьому іншому, ситуаціях виправдовувати інше ставлення в законі». Проте ЄСПЛ постановив, що «дуже вагомі причини повинні бути представлені для того, щоб можна було розглядати різницю у ставленні, засновану виключно на ознаці національного походження, як таку, що відповідає Конвенції».

Стаття 24 Конституції України передбачає, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Відповідно до ст. 26 Конституції іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України¹¹¹.

Згідно зі ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹¹² ВПО користуються тими ж правами і свободами, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їхня дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є ВПО.

Таким чином, національне законодавство в своїх загальних аспектах відповідає міжнародним стандартам і встановлює принцип недискримінації ВПО. Водночас його окремі практичні аспекти **потребують додаткового аналізу та суттєвого доопрацювання з метою приведення у відповідність до міжнародних стандартів**.

Із прийняттям Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»¹¹³ багато експертів пов'язували перспективу вирішення основних проблем соціального захисту ВПО та населення на непідконтрольних територіях. Проте, після його офіційного опублікування такі сподівання не набули реального нормативно-правового втілення.

Власне, цим Законом у переліку основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях було додатково встановлено сприяння забезпеченню серед іншого й соціально-економічних потреб, а також надання правової та гуманітарної допомоги, зокрема із залученням міжнародної допомоги, надання медичних та соціальних послуг на контрольованих Україною територіях (підпункти 4 та 5 статті. 1 ст. 6 Закону)¹¹⁴. Слід наголосити, що окрім формулювання зазначених напрямів, конкретних правових механізмів покращення соціального захисту населення він не передбачає. Крім того, процитоване положення щодо надання медичних і соціальних послуг **на контрольованих Україною територіях** практично формалізує та консервує сучасний стан соціального захисту населення, пов'язаного з усіма зазначеними проблемами.

¹¹¹ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

¹¹² Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

¹¹³ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

¹¹⁴ Там само.

Актуальність розробки таких правових механізмів було констатовано ще практично за рік до прийняття зазначеного Закону у Плані заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження¹¹⁵. Водночас передбачені цим Планом заходи насамперед щодо соціального захисту населення досі не реалізовано у повному обсязі. Причиною цього є як досить загальні формулювання завдань, так і необхідність законодавчого врегулювання окремих проблемних моментів.

Так, на розгляді Верховної Ради України перебуває проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо реалізації прав на пенсійне забезпечення громадян, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження»¹¹⁶, прийняття якого, на думку авторів, **дасть змогу попередити порушення прав людей, а також запобігти фінансовим втратам держави за результатами звернень громадян до ЄСПЛ.**

Цим законопроектом пропонується виплату пенсій громадянам України, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, здійснювати на підконтрольній Україні території в порядку, визначеному КМУ, за умови подання ними щороку до 31 грудня заяви про продовження виплати. У такому ж порядку пропонується виплачувати допомоги, передбачені Законом України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам»¹¹⁷.

Також пропонується суми пенсій і допомог, на які зазначені особи мають право, виплатити за минулий час (тобто за весь період 2014–2016 рр.) без обмеження будь-яким строком.

Водночас норми законопроекту залишають **неврегульованим питання виплати допомог, передбачених законами України «Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам»¹¹⁸ та «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»¹¹⁹.**

Зважаючи на зазначене, прив'язка виплат пенсій та соціальних допомог до реєстрації місця проживання та статусу ВПО, на думку багатьох вітчизняних і міжнародних експертів, є **дискримінаційною, навіть якщо здійснюється з метою уникнення шахрайства** та посилення контролю за розподілом соціальних платежів.

Відповідно до зауважень **Спеціального доповідача ООН з питань про права внутрішньо переміщених осіб**, зроблених за результатами візитів до України, система реєстрації разом із призупиненням соціальних виплат призводять до повторного вимушеного переміщення, зокрема масової міграції, спонтанних повернень до небезпечних місць, які необхідно попередити, а тому **прив'язку виплат пенсій та здійснення соціальних виплат до реєстрації місця проживання та статусу ВПО необхідно скасувати**¹²⁰.

Крім того, УВКБ ООН закликає Україну вжити всі можливі заходи для посилення захисту осіб, які проживають на непідконтрольних Уряду територіях. Зокрема, виплати пенсій та соціальної допомоги мають бути відокремлені від процедури реєстрації ВПО, як це рекомендовано у законопроекті «Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо реалізації

¹¹⁵ Про затвердження плану 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: розпорядження Кабінету Міністрів України 11 січня 2017 р. № 8-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-%D1%80>.

¹¹⁶ Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо реалізації прав на пенсійне забезпечення громадян, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: проект Закону України від 17 березня 2016 р. № 4257 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3A9001.html.

¹¹⁷ Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>.

¹¹⁸ Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16 листопада 2000 р. № 2109-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>.

¹¹⁹ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 1 січня 2000 р. № 1768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.

¹²⁰ Доповідь Спеціального доповідача по Україні за 2014 р. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/070/51/PDF/G1507051.pdf?OpenElement>.

прав на пенсійне забезпечення громадян, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження»¹²¹. Пенсії є законним набутих правом усіх громадян України і не повинні залежати від факту реєстрації ВПО; надання соціальної допомоги залежить від незахищеності особи, а не від факту її переміщення¹²².

Аналогічно у П'ятнадцятій доповіді УВКПЛ щодо ситуації з правами людини в Україні, підготовлена за результатами роботи ММПЛУ, охоплює період з 16 травня до 15 серпня 2016 р. та **містить чітку та неодноразову рекомендацію)** зазначено: КМУ має скасувати зв'язок між реєстрацією ВПО та здійсненням соціальних виплат, не пов'язаних із ситуацією ВПО, зокрема пенсій. Знайти шляхи для забезпечення громадянам України, які проживають на контрольованих озброєними групами територіях, доступу до їхніх пенсій. Крім того, УВКПЛ звертає увагу, що для переселенців із АРК ситуація ускладнюється ще більше, оскільки їхня довідка про реєстрацію ВПО вважається єдиним документом, що підтверджує факт їхнього проживання на підконтрольній Уряду території. Її втрата призведе до втрати ними статусу резидента¹²³.

Також 12 липня 2017 р. у Верховній Раді України групою народних депутатів України зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян»¹²⁴.

Проект законодавчого акта спрямований на **забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян України, з числа пенсіонерів, які були змушені залишити або покинути своє місце проживання** у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, а також осіб, які не мали можливості переїхати з невідконтрольних українській державі територій.

Однак Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України, розглянувши законодавчу ініціативу, **висловило низку зауважень**, зокрема щодо необхідності доповнення законопроекту¹²⁵ положеннями щодо забезпечення продовження виплати пенсії особам за матеріалами електронної пенсійної справи, що містяться у базі ПФУ у разі неможливості отримання паперової пенсійної справи; щодо визначення категорії осіб, на яких дія запропонованих змін не поширюватиметься, зокрема, на осіб, які беруть безпосередню участь у діяльності відповідних терористичних угруповань та незаконних органів влади; щодо уточнення, в яких випадках пенсіонери відносяться до тих осіб, які не одержали пенсії у зв'язку з негативними наслідками збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, та яким чином підтверджується, що не-одержання пенсії пов'язане саме з цими обставинами.

Варто зазначити, що УВКПЛ підтримує прийняття законопроекту Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян» та зазначає, що нині громадяни, які проживають на невідконтрольній території, зобов'язані реєструватись як ВПО, щоб продовжувати отримувати соціальну допомогу та пенсії.

Це викривляє статистичні дані про ВПО та збільшує навантаження на управління соціального захисту, що проводять перевірки ВПО, які отримують державну допомогу чи інші виплати. Це також погіршує ситуацію на контрольно-пропускних пунктах, яким не вистачає пропускної спроможності оформити велику кількість людей. Збільшення числа перетинів зумовлене тим, що мешканці невідконтрольної території повинні їхати на підконтрольну територію, щоб зареєструватись як ВПО та отримати доступ до пенсій та інших виплат.

¹²¹ Про внесення змін та доповнень до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" щодо реалізації прав на пенсійне забезпечення громадян, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: проект Закону України від 17 березня 2016 р. № 4257. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3A900I.html.

¹²² Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/updates/2017%2003%20UNHCR%20UKRAINE%20Key%20Messages%20Briefing%20Note%20FINAL%20UA.pdf>.

¹²³ П'ятнадцята доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2016 р. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport_ukr.pdf.

¹²⁴ Проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241.

¹²⁵ Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян: проект Закону України від 12 липня 2017 р. № 6692. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241.

Крім того, зазначена вище ситуація та впровадження Урядом особливого «статусу» **позбавляє ВПО можливостей знаходити довгострокові рішення**. Наприклад, ВПО, які реєструють своє постійне місце проживання на новому місці, повинні й надалі реєструватись як ВПО, щоб отримувати пенсію та соціальну допомогу. Завдяки спільним зусиллям низки організацій, зокрема Агентства ООН у справах біженців, група депутатів зареєструвала законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян»¹²⁶. Документ направлений на те, щоб не прив'язувати пенсії та соціальні допомоги до реєстрації ВПО¹²⁷.

З огляду на зазначене перспектива законодавчого вирішення усіх окреслених питань **залишається досить непередбачуваною**. Водночас запропоновані законопроекти шляхи підвищення рівня соціального захисту населення є досить перспективними.

¹²⁶ Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян: проект Закону України від 12 липня 2017 р. № 6692. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241.

¹²⁷ Законодавчі новини. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/2017%2008%20Legislative%20Update%20FINAL%20U%D0%90.pdf>.

8.2. Окремі проблеми реалізації права на соціальний захист

Як вже частково зазначалося раніше, національне законодавство передбачає, що задля перевірки та отримання необхідних даних стосовно тимчасово переміщених **органи державної влади здійснюють перевірку ВПО, які отримують соціальні та пенсійні виплати.**

Верифікація та моніторинг достовірності інформації, поданої ВПО для отримання соціальних виплат; фізична ідентифікація ВПО у відділеннях ПАТ «Державний ощадний банк України»; перевірка місця проживання ВПО представниками органів соціального захисту; перевірка перебування ВПО на тимчасово непідконтрольній території України понад 60 днів; перевірка інформації щодо перебування ВПО за місцем проживання правоохоронним органом – процедури, які не тільки поглинають значну кількість ресурсів органів державної влади, а й створюють додаткові проблеми для ВПО.

Вкотре доводиться констатувати, що такі **багаторазові та обтяжливі перевірки тією чи іншою мірою призводять до дискримінації ВПО та порушення їхніх прав на пенсійне забезпечення, соціальний захист, на свободу пересування, на захист приватного й сімейного життя.**

Під час регіональної дискусії у Северодонецьку на питання перевірки статусу ВПО було чи не найбільше зауважень. Адже, як зазначили учасники, серед ВПО (принаймні у місті Северодонецьк) понад 70 % становлять пенсіонери, для яких зазначені процедури є вкрай важливими з огляду на необхідність отримання пенсій. Одним із учасників навіть було використано поняття «пенсіонери під домашнім арештом». Конструктивним підходом для покращення відповідного регулювання була б, наприклад, передача повноважень з верифікації ВПО від органів соціального захисту населення до відділень та посадових осіб ПАТ «Державний ощадний банк України» на етапі виплати пенсій. Хоч і зазначена пропозиція може бути дискусійною з огляду на низку об'єктивних та суб'єктивних моментів, про які йтиметься далі.

Отримання виплат виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв ПАТ «Державний ощадний банк України»

Зміни до постанови КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹²⁸ передбачають, що з 1 липня 2016 р. виплата (продовження виплати) пенсій (щомісячного довічного грошового утримання), довічних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, що призначені зазначеним особам, здійснюється виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв ПАТ «Державний ощадний банк України».

При цьому з 1 серпня 2016 р. ВПО-пенсіонерам видаються банківські картки посиленого ступеня захисту, які одночасно є їхніми пенсійними посвідченнями, та можна замовити платіжну банківську картку, яка для переселенців-пенсіонерів також є пенсійним посвідченням.

До того ж запроваджено фізичну ідентифікацію клієнта в установах ПАТ «Державний ощадний банк України» – перші два рази кожні шість місяців, у подальшому – кожні 12 місяців. Після завершення строку дії картки вона перевипускається коштом ПАТ «Державний ощадний банк України». За відсутності такої фізичної ідентифікації банк зупиняє видаткові операції за поточним рахунком.

13 вересня 2017 р. КМУ прийняв постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»¹²⁹, якою внесено зміни до:

- постанови «Про затвердження Порядку виплати пенсій та грошової допомоги через поточні рахунки в банках»¹³⁰;

¹²⁸ Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.

¹²⁹ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 689. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/689-2017-%D0%BF>.

¹³⁰ Про затвердження Порядку виплати пенсій та грошової допомоги через поточні рахунки в банках: постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1596-99-%D0%BF>.

- постанови «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»¹³¹;
- постанови «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹³²;
- постанови «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹³³.

Змінами до постанови КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹³⁴ передбачена можливість ВПО отримувати готівкові кошти і проводити безготівкові операції через мережу установ і пристроїв будь-яких банків тільки на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження. Соціальні виплати ВПО з інвалідністю I групи та особам, які за висновком лікарсько-консультативної комісії не здатні до самообслуговування і потребують постійної сторонньої допомоги, за їх письмовими заявами можуть проводитись ПАТ «Укрпошта» з доставкою додому за фактичним місцем проживання/перебування таких осіб.

Національні правозахисники, незважаючи на загалом схвальні висновки щодо поліпшення порядку регулювання отримання соціальних і пенсійних виплат ВПО, звертають увагу на відсутність механізму проходження фізичної ідентифікації для одержувачів соціальних виплат, окрім тих, хто отримує пенсію. Окрім того, не зазначений механізм ідентифікації осіб, які отримуватимуть соціальні виплати вдома через мережу ПАТ «Укрпошта».

Слід зазначити, що органами державної влади та ПАТ «Державний ощадний банк України» вживаються певні заходи для забезпечення більш доступного способу надання послуг користувачам. Так, наприклад, напрацьовано деякі механізми ідентифікації та верифікації одержувачів виплат, запроваджено деякі особливі умови надання послуг людям з особливими потребами.

Водночас положення законодавства, що встановили обов'язкову вимогу, що для отримання пенсій і соціальних виплат ВПО повинні користуватися послугами тільки однієї банківської установи, є дискримінаційними та створюють незручності побутового характеру.

Наприклад, результати проведеного ГО «Право на захист» моніторингу поінформованості пенсіонерів-ВПО про електронні пенсійні посвідчення вказують, що більшість ВПО скаржаться на те, що отримання пенсії в ПАТ «Державний ощадний банк України» для них незручне через низку причин, зокрема й через черги, погану інфраструктуру, відсутність відділень/банкоматів банку в їх населених пунктах, а також неможливість зняття готівки в банкоматах інших банків¹³⁵.

Монітори ГО «Право на захист» фіксували численні черги з числа ВПО та повідомляли, що пенсіонери-переселенці стоять у «живих» чергах і записуються у списки, що складаються із декількох сторінок. Водночас слід враховувати, що частина управлінь ПФУ обслуговує мешканців не тільки самих міст, а й населених пунктів однойменного району. Тобто деякі пенсіонери ще мають доїхати до районного центру, щоб спочатку записатися в чергу, а потім чекати на прийом від декількох днів до трьох тижнів.

Таким чином, ГО «Право на захист» у Звіті за результатами проведеного моніторингу зазначає про обмеження права пенсіонерів-переселенців на пенсію, права на недоторканність житла і свободу пересування, права на доступ до правосуддя та вважає за необхідне з боку Уряду розробити і затвердити чіткі та прозорі механізми соціального і пенсійного забезпечення ВПО та населення, яке постраждало внаслідок конфлікту, забезпечивши водночас рівність усіх громадян України перед законом.

¹³¹ Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>.

¹³² Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.

¹³³ Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.

¹³⁴ Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.

¹³⁵ Звіт за результатами моніторингу поінформованості пенсіонерів-ВПО про електронні пенсійні посвідчення новини URL: http://vp1.com.ua/uk/materials/zvit_za_rezultatamy_monitorynhu_poinformovanosti_pensioneriv_vpo_pro_elektronni_pensiyni_posvidchennya/.

Окрім того, під час проведення моніторингу виявлені випадки заблокування картки ВПО ПАТ «Державний ощадний банк України» без будь-якого попередження, а також перевищення встановленого законодавством терміну виготовлення електронних пенсійних посвідчень.

На жаль, потрібно зазначити, що незважаючи на низку кроків, здійснених щодо оптимізації процедур та полегшення доступу ВПО до пенсійного та соціального забезпечення, питання використання єдиної банківської установи для отримання виплат залишається незручним для ВПО та супроводжується порушенням їхніх фундаментальних прав¹³⁶.

Ще однією значною перешкодою в доступі ВПО до соціального та пенсійного забезпечення є **постійна верифікація місця проживання**.

14 березня 2016 р. КМУ затвердив постанову «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»¹³⁷, якою внесено зміни щодо порядку взяття на облік ВПО та порядку отримання ними соціальних виплат. Внесені зміни створили **значні перешкоди для доступу до соціального захисту ВПО**, а тому доцільно детальніше на них зупинитися.

Так, доповнено п. 3 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою КМУ «Про облік внутрішньо переміщених осіб»¹³⁸. Визначено, що місцем проживання при взятті на облік ВПО не можуть вказувати адреси органів державної влади, місцевого самоврядування, тобто управлінь праці і соціального захисту населення, відділів/управлінь ДМС, райдержадміністрацій, виконкомів місцевих рад тощо; юридичних осіб публічного права, їх підрозділів та будь-яких інших приміщень, у яких переміщені особи фактично не проживають.

Постановою КМУ «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹³⁹ затверджено Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування.

Відповідно до цієї Постанови умовою призначення всіх соціальних виплат переміщеним особам є проходження перевірки місця фактичного проживання ВПО за адресою, що зазначена в її довідці, здійснюється органом соціального захисту населення не рідше одного разу в шість місяців (підстава – п. 2 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування)¹⁴⁰.

Відсутність особи за адресою, вказаною у довідці переселенця, **може стати причиною не тільки для відмови такій особі у виплаті соціальної допомоги/пенсії, а й для скасування довідки переселенця взагалі** (підстава – п. 9 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування)¹⁴¹. Відновлення виплат можливе не раніше, ніж через два місяці, а у разі скасування довідки – не раніше, ніж через шість місяців.

Міжнародні та національні правозахисні організації одноголосно акцентують, що вказані зміни **суттєво погіршують становище ВПО, вводять додаткові дискримінаційні механізми відновлення соціальних виплат і контролю за ними з боку держави, обмежують свободу пересування та право на особисте життя**. Тим більше, такі нововведення є критичними в умовах повсюдного припинення виплат усіх видів соціальної допомоги та пенсій тисячам переселенцям протягом майже п'яти місяців. Під час минуло-

¹³⁶ Знушення з переселенців продовжуються: біля УПФУ знову нескінченні черги пенсіонерів-ВПО. URL: <http://vpl.com.ua/uk/news/3959/>.

¹³⁷ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 р. № 167. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>.

¹³⁸ Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.

¹³⁹ Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.

¹⁴⁰ Там само.

¹⁴¹ Там само.

го огляду в межах УПО Україна підтримала рекомендації № 97.24 забезпечити повну відповідність законодавства з міжнародними зобов'язаннями України та № 97.59 продовжувати зусилля із боротьби з дискримінацією. Проте КМУ, намагаючись встановити контроль за соціальними виплатами ВПО, їх ігнорує¹⁴².

Пунктами 3, 4 Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування¹⁴³ встановлено низку підстав для здійснення додаткових перевірок фактичного місця проживання/перебування ВПО зі складенням акта обстеження матеріально-побутових умов сім'ї, які можуть відбуватися за участі представників МВС, СБУ, Держфінінспекції, ДМС, ПФУ.

Крім того, така жорстка постійна верифікація ВПО за місцем проживання призвела до того, що **отримання доступу до соціальних виплат, адресної грошової допомоги, можливе виключно через рішення Комісії при державних адміністраціях чи виконавчих комітетах рад** після складення ними акту щодо житлово-побутових умов, в яких мешкають ВПО. Тобто можна сказати, що рішення щодо отримання ВПО пенсій та соціальних виплат, гарантованих державною, фактично приймають Комісії, які не передбачені профільним законодавством.

Під час проведення регіональних дискусій учасниками було наведено низку практичних прикладів, коли окремі особи навіть у таких складних обставинах та при таких жорстких процедурах верифікації вдавалися до зловживань та маніпуляцій.

Приклад № 10

Представник територіального органу ПФУ зазначила, що у їхній практиці було виявлено декілька випадків, коли **родичі померлої особи зверталися для отримання матеріальної допомоги на поховання через рік після смерті такої особи, при цьому її пенсію протягом усього року хтось регулярно отримував через картковий банківський рахунок**. Звісно, це лише один приклад, який був наведений під час регіональної дискусії без подання належних доказів його дійсності. Проте загальні висловлювання усіх учасників загалом підтверджували наявність певних зловживань у цій сфері. Водночас слід наголосити на вже зробленому вище зауваженні щодо пропорційності обраних механізмів верифікації та їх доцільність взагалі, насамперед щодо виплати пенсій.

Також слід зауважити, що при реалізації процедур з верифікації чи ідентифікації відповідні органи соціального захисту населення діють практично самостійно. Видається, що **залучення інших територіальних органів центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування** тільки зменшило б кількість перешкод для громадян при реалізації їх права на соціальних захист.

У доповіді УВКПЛ щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2016 р. зазначається, що зміни до постанови КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»¹⁴⁴, що стосуються соціальних виплат для переселенців, можуть **створювати надмірні перешкоди в доступі до таких виплат через місце походження цих осіб, а також обмежувати їхню свободу пересування та вільний вибір місця проживання і піддавати їх надокучливим перевіркам**.

При цьому УВКПЛ визнає законне право Уряду протидіяти шахрайству і здійснювати контроль за розподілом соціальних платежів, цей процес має проводитися у прозорий спосіб.

¹⁴² Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні Доповідь зацікавлених сторін Доповідь представлена до Універсального періодичного огляду 2017. URL: http://naii.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UPR_IDP_ukr.pdf.

¹⁴³ Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.

¹⁴⁴ Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.

Отже, такі зміни критично впливають на ВПО, є **потенційним втручанням у право на особисте та сімейне життя** ВПО та право на свободу пересування.

Постановою КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»¹⁴⁵ внесено зміни до Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування¹⁴⁶ та **спрощено порядок контролю за проведенням соціальних виплат певним категоріям ВПО.**

Перевірки скасовані для:

- ВПО, що працюють в органах державної влади або органах місцевого самоврядування, які надали довідку з місця роботи про те, що вони перебувають у трудових відносинах із відповідними органами державної влади або органами місцевого самоврядування та умови їхньої роботи вимагають постійного перебування на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження (за винятком відряджень за кордон);
- **військовослужбовців** із числа ВПО;
- ВПО, щодо яких у Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб є **інформація, що вони проходили фізичну ідентифікацію в ПАТ «Державний ощадний банк України»** (у той період, коли мала проходити перевірка).

Постановою також передбачено механізм сповіщення органів соціального захисту і МФУ про призупинення виплат у разі непроходження фізичної ідентифікації, але не передбачено механізм повідомлення про відновлення виплат.

Представники організації БФ «Восток-SOS» зазначають про **недоліки формулювання таких змін, оскільки це може призвести до того, що людина, яка одержує соціальні виплати, після припинення і їх подальшого відновлення не отримуватиме цих виплат.** Тобто людині доведеться самостійно повідомляти МФУ й органам соціального захисту про те, що фізичну ідентифікацію пройдено і виплати відновлено¹⁴⁷.

Варто зазначити, що, незважаючи на вказані потенційні недоліки, такі зміни щодо спрощення порядку контролю за проведенням соціальних виплат певним категоріям ВПО є позитивними і справді поліпшують їхнє становище.

Проблема припинення або відмови у нарахуванні соціальних виплат

Постановою КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» внесено зміни до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженого постановою КМУ «Про облік внутрішньо переміщених осіб»¹⁴⁸, якими визначено право органів соціального захисту у разі наявності підстав, передбачених у ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» **приймати рішення про зняття з обліку ВПО** на підставі інформації МВС, ДМС, СБУ, Адміністрації ДПС, МФУ.

¹⁴⁵ Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 689. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/689-2017-%D0%BF>.

¹⁴⁶ Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>.

¹⁴⁷ Правники: «Постанова № 689 не містить деяких механізмів, які дадуть змогу повноцінно функціонувати прийнятим змінам». URL: <http://voicecrimea.com.ua/main/video/8297.html>.

¹⁴⁸ Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.

Варто зазначити, що вказане положення суперечить Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹⁴⁹, ст. 12 якого встановлює вичерпний перелік підстав для скасування довідки про взяття на облік ВПО.

Негативний резонанс серед ВПО викликала ситуація, коли відповідно до листа Міністерства соціальної політики України «Про посилення контролю щодо обліку внутрішньо переміщених осіб»¹⁵⁰, а також складених СБУ та ДПС **списків, що містять інформацію про осіб, які повинні бути зняті з обліку як ВПО через те, що проживають на тимчасово непідконтрольній території України**, управліннями праці і соціального захисту населення було прийнято рішення про зупинення дії довідок великої кількості ВПО. Національні правозахисники та міжнародні організації звертали увагу на неприпустимість прийняття таких рішень без їх належного письмового обґрунтування.

У Звіті за результатами моніторингу призупинення дії довідок ВПО, соціальних виплат та пенсій у Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій та Дніпропетровській областях проведеного ГО «Право на захист» вказується, що враховуючи непристосованість багатьох управлінь праці та соціального захисту населення для прийому великої кількості громадян у стислі часові проміжки (що було критично необхідним для більшості опитаних, оскільки питання відновлення дії їх довідок безпосередньо впливало на отримання ними основного доходу – соціальних виплат), як з логістичної точки зору, так і з точки зору людських ресурсів, інформаційного та методичного забезпечення, за результатами моніторингу можна говорити, що **в більшості випадків процедура відновлення довідок ВПО та соціальних виплат і пенсій була складно доступною або недоступною** для основної цільової групи: пенсіонерів, людей з інвалідністю, матерів з малими дітьми, – що критично вплинуло на рівень їхнього добробуту й благополуччя та значно погіршило їхнє соціально-економічне становище¹⁵¹.

Як наслідок зазначених вище складнощів, лише за період із січня 2016 р. та квітень 2017 р. **кількість осіб з непідконтрольних Уряду територій, які отримують пенсії, зменшилася на понад 560 тис.** із причин перевірок, які досі тривають. Станом на квітень 2017 р. лише 391 тис. осіб із непідконтрольних Уряду територій отримували пенсії, що становить лише 30% від загальної кількості пенсіонерів, які проживали на непідконтрольних Уряду територіях станом на серпень 2014 р.¹⁵².

Водночас для отримання повноцінної картини потрібно враховувати позицію щодо вказаної проблематики Міністерства соціальної політики України, а також аналізувати дані щодо проведення роботи стосовно призначення (відновлення) соціальних виплат.

Згідно з розміщеною на сайті Міністерства соціальної політики України інформацією, на тепер **перевірено понад 97,6 % заяв, що надійшли від ВПО** щодо призначення (відновлення) соціальних виплат (із 902 тис. заяв проведено понад 880 тис. перевірок відомостей про фактичне місце проживання ВПО та складено акти обстеження матеріально-побутових умов сім'ї).

Комісіями з питань призначення (відновлення) соціальних виплат прийнято рішення щодо поновлення або відмови у поновленні виплат 869 тис. ВПО, або 96,3 % кількості ВПО, які звернулися за поновленням соціальних виплат.

На сьогодні управліннями також проводяться додаткові перевірки за списками СБУ, до яких включено **майже 200 тис. осіб**, а також списками ПАТ «Державний ощадний банк України» щодо ВПО, які не пройшли ідентифікацію.

¹⁴⁹ Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.

¹⁵⁰ Про посилення контролю щодо обліку внутрішньо переміщених осіб: лист Міністерства соціальної політики України від 16 лютого 2016 р. № 672/0/10-16/081. URL: http://www.donbasssos.org/22022016_pravo/.

¹⁵¹ Звіт за результатами моніторингу призупинення дії довідок ВПО, соціальних виплат та пенсій у Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій та Дніпропетровській областях. URL: http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2016/06/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%BD%D0%B3_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B4%D1%96%D1%97_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA_%D0%92%D0%9F%D0%9E1.pdf.

¹⁵² Звіт з моніторингу у сфері захисту – червень 2017 УБКБ ООН. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/2017%2006%20UNHCR%20UKRAINE%20Protection%20Monitoring%20update%20FINAL%20UA.pdf>.

При цьому здійснені перевірки свідчать про факти, що **кожний четвертий із перевірених, зареєстрованих як ВПО, фактично не проживає на підконтрольній українській владі території за вказаним місцем проживання.**

До цього слід також додати тенденцію до зменшення кількості надання ВПО щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, зокрема оплату житлово-комунальних послуг. Одна з очевидних причин такої тенденції – процедури верифікації ВПО.

Наприклад, виявлення у власності особи житла на підконтрольній Україні території, депозитів у банках на суму, що перевищує 10 прожиткових мінімумів, чи інших фактів відповідно до чинного законодавства фактично унеможлиблює отримання щомісячної адресної допомоги. Відповідно до даних Міністерства соціальної політики України середньомісячна кількість сімей, які отримували щомісячну адресну грошову допомогу на покриття витрат на проживання за чотири місяці 2017 р. становить 173,6 тис. (за аналогічний період 2016 р. – 220 тис.) сімей.

Зважаючи на зазначене, **актуальною залишається проблема законодавчого регулювання припинення (повного чи часткового) та призупинення (тимчасового припинення) соціальних виплат, а також відмови у відповідному соціальному захисті.**

Водночас **звернення до суду** за оскарженням незаконних, на думку позивачів, дій органів державної влади щодо обмеження свободи пересування ВПО та доступу до соціальних виплат, а також щодо відновлення можливості отримувати соціальні та пенсійні виплати **стає все більш поширеним та ефективним інструментом захисту прав ВПО.**

Знову ж таки, УВКБ ООН і його партнери виступають за відміну прив'язки пенсійних і соціальних виплат до реєстрації статусу переселенця. При цьому, починаючи з січня 2017 р., організація-партнер УВКБ ООН «Право на захист» працювала над 111 справами про незаконне припинення виплати пенсій для ВПО. 15 справ завершилися на користь ВПО, яким у результаті виплатили скасовані пенсійні виплати. 96 таких справ все ще перебувають на стадії судового розгляду¹⁵³.

Як правило, у своїх заявах до суду ВПО просять визнавати протиправними дії управлінь ПФУ щодо призупинення виплати пенсії за віком та зобов'язати управління ПФУ поновити виплату пенсії. Як показує судова практика, такі позови підлягають задоволенню.

У таких справах характерною є позиція управління ПФУ, яке, як правило, зазначає, що **ним правомірно була припинена виплата пенсії особі, оскільки, наприклад, при зіставленні даних із Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на обліку, виявлено, що особа, станом на дату перевірки, вже не перебуває на обліку як тимчасово переміщена особа.**

Однак суди досить часто не приймають подібні доводи органів державної влади, а встановлюють протилежні за змістом факти. Крім того, суд вважає недоведеною переконливими доказами ту обставину, що ВПО не проживає фактично за конкретною адресою. **Констатується, що бездіяльність органу державної влади порушує баланс між несприятливими наслідками для реалізації встановленого законом права позивача на пенсію за віком, реалізацією права на соціальний захист у сенсі ст. 46 Конституції України¹⁵⁴ і цілями, на які, зрештою, була спрямована така бездіяльність відповідача – суб'єкта публічної влади.**

Інший приклад – застосування судами формальних обмежень щодо права на отримання соціальних виплат ВПО, інколи навіть не вдаючись до системного аналізу суті відповідних прав людини та наслідків їх обме-

¹⁵³ Звіт з моніторингу у сфері захисту – червень 2017 УВКБ ООН. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/2017%2006%20UNHCR%20UKRAINE%20Protection%20Monitoring%20update%20FINAL%20UA.pdf>.

¹⁵⁴ Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

ження. Так, одним із судів Луганської області було задоволено позов Управління соціального захисту населення про стягнення надмірно виплаченої державної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, числі зокрема й на оплату житлово-комунальних послуг у зв'язку з виявленням факту наявності в особи на депозитних банківських рахунках коштів, що перевищує 10-кратний розмір прожиткового мінімуму. При цьому **судом не було належно проаналізовано, як це видно із рішення, фактичну відсутність в особи можливості скористатись таким депозитом через проблеми з функціонуванням відповідної банківської установи.**

Видається, що висновки суду могли бути іншими за умови більш повного вивчення усіх обставин справи та намагання захистити право людини на соціальний захист інколи, навіть всупереч формальним вимогам законодавства. Також вплинути на цю ситуацію мала б більш ефективна система взаємодії органів державної влади (зокрема й судів) між собою. Наприклад, у частині обміну необхідною інформацією, даними тощо.

Приклад № 11

2 вересня 2017 р. постановою Мар'їнського районного суду у справі 237/2051/17 визнано протиправними дії управління ПФУ в Мар'їнському районі Донецької області щодо призупинення виплати ОСОБА_5, ІНФОРМАЦІЯ_1, пенсії за віком з 1 березня 2016 р.; зобов'язано Управління ПФУ в Мар'їнському районі Донецької області поновити виплату пенсії ОСОБА_5, ІНФОРМАЦІЯ_1 з моменту припинення її виплати, тобто з 1 березня 2016 р.**

При цьому, характерною є позиція управління пенсійного фонду, яке у запереченнях, наданих на позов, зазначає, що управлінням ПФУ в Мар'їнському районі Донецької області правомірно була припинена виплата пенсії позивачу з березня 2016 р., оскільки при зіставленні даних з Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, які перебувають на обліку в Мар'їнському районі Донецької області в березні 2016 року, управлінням автоматизованим способом виявлено, що ОСОБА_5, станом на дату перевірки, вже не перебуває на обліку, як тимчасово переміщена особа.

Однак **суди не приймають подібні доводи органів державної влади.** Натомість, судом встановлюються протилежні за змістом факти, а саме, що управління ПФУ в Мар'їнському районі Донецької області, не приймаючи рішення відповідно до національного законодавства з грудня 2016 р. зупинив виплату пенсії позивачу ОСОБА_5, не надав доказів наявності судового рішення про зупинення виплати пенсії позивачу ОСОБА_5, жодним Законом України не встановлено обмежень права на отримання пенсійних виплат осіб, які проживають на території, яка не контролюється органами державної влади.

Водночас суд вважає недоведеною переконливими доказами ту обставину, що ВПО не проживає фактично за адресою. Крім того, **суд у вказаній справі та й у подібних справах апелює до норм Конституції та національного законодавства, якими передбачено, що громадяни мають право на соціальний захист,** що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, а також, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Суд також зазначає, що бездіяльність органу державної влади порушує баланс між несприятливими наслідками для реалізації встановленого законом права позивача на пенсію за віком, реалізацією права на соціальний захист у сенсі ст. 46 Конституції України і цілями на які, врешті, спрямована була така бездіяльність відповідача. Оскільки, права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а сама людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. **Саме таким змістом такою спрямованістю повинні були бути наповнені дії відповідача щодо позивача у спірних правовідносинах.**

** Рішення Мар'їнського районного суду Донецької області. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68958297>.

Варто наголосити, що прийняття рішень про припинення виплат пенсій є доволі радикальним інструментом застосування відповідальності за недотримання адміністративних процедур і законодавчих вимог.

Із проведеного аналізу очевидно, що у значній кількості випадків прийняття таких рішень вдалося б уникнути за умови більш ефективної співпраці, наприклад, органів соціального захисту населення з територіальними органами ПФУ та іншими суб'єктами. На жаль, тільки судовий спосіб захисту порушеного права стає найефективнішим, але далеко не завжди найшвидшим і найдієвішим.

Ще однією актуальною та визначальною проблемою є **нестача ресурсів (бюджетних коштів) власне для належного фінансового забезпечення виконання державою функцій із соціального захисту населення.**

Як відомо, загальна спроможність Державного бюджету України фінансувати всі необхідні програми для ВПО залишає бажати кращого. Унаслідок складної економічної ситуації в країні, фінансові ресурси як для впровадження та підтримки довготривалих, комплексних програм та рішень щодо ВПО, так і для надання конкретної фінансової допомоги для вирішення питань соціально побутового значення є обмеженими.

Очевидним є те, що пенсійне та соціальне забезпечення для ВПО є недостатнім для забезпечення належного рівня життя та потребує суттєвого покращення. Отже, намагаючись гарантувати задоволення всіх потреб ВПО **державна перекладає частину витрат на органи місцевого самоврядування, що зі свого боку, лягає додатковим тягарем на обмежені місцеві ресурси, а також позначається на ефективності підтримки та доступності послуг ВПО.**

Для покращення ситуації з фінансуванням довготривалих, комплексних програм розвитку, а також для вирішення проблем належного соціального захисту ВПО видається **доцільним враховувати та застосовувати рекомендовані міжнародні практики, зокрема підготовлені в рамках Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану дій Ради Європи для України 2015–2017 рр.**¹⁵⁵.

Так, у Керівництві для законодавців і високопосадовців наголошується на чотирьох важливих факторах, які необхідно враховувати при вирішенні питань щодо виділення ресурсів для розвитку національного законодавства та політики стосовно внутрішнього переміщення.

Насамперед потрібно мати **«реалістичне розуміння» того, які бюджетні кошти, людські та гуманітарні ресурси будуть необхідні для впровадження законів та/або програм, і яка кількість є фактично наявною.** Враховуючи те, що обсяг державних ресурсів може виявитися недостатнім, законодавство та програми повинні містити положення, що сприятимуть ролі національних і міжнародних учасників гуманітарного сектору у наданні підтримки, яка доповнюватиме наявну державну підтримку ресурсами. Також надзвичайно важливо забезпечити, щоб усі державні органи, що мають визначені обов'язки з вирішення питань внутрішнього переміщення, не лише на державному, а й на місцевому рівні, мали належне забезпечення ресурсами для виконання цих обов'язків¹⁵⁶.

Тут додатково слід наголосити, що сьогодні **фактично єдиним видом прямої фінансової підтримки ВПО з боку держави є щомісячна адресна допомога ВПО для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг.** При цьому, констатувати це єдиним напрямом суттєвих бюджетних витрат не можна. Адже окрім прямих бюджетних видатків на забезпечення соціального захисту ВПО є низка непрямих, які, як правило, лягають додатковим тягарем на місцеві бюджети та стають проблемою органів місцевого самоврядування.

Під час регіональної дискусії у Маріуполі представники органів місцевого самоврядування звернули увагу на низку додаткових фінансових витрат, які є природними для надмірного збільшення кількості жителів за рахунок ВПО. Йдеться насамперед про стабільність роботи комунальних водопровідних, каналізаційних енергетичних та інших мереж, які зазнають додаткового, інколи навіть непропорційного,

¹⁵⁵ Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://rm.coe.int/16806a49d8>.

¹⁵⁶ Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців (2010). URL: <https://rm.coe.int/16806a49d8>.

навантаження у зв'язку з різким збільшенням кількості споживачів таких послуг, але не виключно за рахунок ВПО. При цьому, місцеві бюджети (насамперед розміри відповідних видатків) і стан роботи відповідних комунальних підприємств далеко не завжди дають змогу належно фінансово забезпечити такі додаткові навантаження.

З огляду на зазначене, питання фінансового забезпечення реалізації повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування **повинні зазнати більш комплексного та системного моніторингу**. Результатом такого моніторингу має стати напрацювання єдиного загальнодержавного **механізму прогнозування відповідних витрат із загальнодержавного та окремих місцевих бюджетів**. Відсутність такого розуміння і необхідних обґрунтованих витрат фінансових ресурсів може завдати значної шкоди не тільки правам ВПО, а й суттєво вплинути на гарантування і захист прав людей, що постійно проживають у відповідних громадах.

8.3. Окремі проблеми реалізації права на медичне забезпечення

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»¹⁵⁷ ВПО гарантується, забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством, надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я.

Стаття 11 цього Закону визначає: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, забезпечує організацію надання медичної допомоги та медичного обслуговування, здійснення комплексних заходів щодо санітарно-епідеміологічної безпеки населення та карантинних заходів за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщених осіб¹⁵⁸.

Органи місцевого самоврядування забезпечують надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про ВПО, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті. Місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень забезпечують надання ВПО у разі необхідності медико-психологічної допомоги та організацію роботи медичних закладів із надання необхідної допомоги з урахуванням тимчасового проживання (перебування) на відповідній території. Законом «Про оздоровлення та відпочинок дітей»¹⁵⁹ встановлено, що діти, які зареєстровані як ВПО, потребують особливої соціальної уваги та підтримки.

Відповідно до міжнародних стандартів **значна увага повинна приділятися органами публічної влади правам на охорону здоров'я та необхідності належного медичного забезпечення ВПО.** Власне у принципі 7(2) Керівних принципів ООН з питання переміщення осіб всередині країни визначено **законний обов'язок органів влади**, які здійснюють переміщення осіб, забезпечити проведення таких переміщень у належних умовах, зокрема з точки зору «здоров'я і гігієни»¹⁶⁰.

Також визначається право кожної особи, зокрема ВПО, на належний рівень життя, незалежно від обставин без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні принаймні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до необхідних для людини основних медичних послуг. Всі поранені і хворі ВПО, а також особи з обмеженими можливостями мають **отримувати медичну допомогу і догляд у максимально можливій мірі і в найкоротші терміни, без розрізнення за будь-якими міркуваннями, окрім медичних.** У разі необхідності, ВПО повинні мати доступ до служб психологічної та соціальної допомоги¹⁶¹.

Таким чином, держави повинні встановлювати, реалій враховуючи реалії та зміст ситуації максимально доступні стандарти медичного забезпечення для ВПО.

Щодо проблем у сфері медичного забезпечення, то насамперед слід зазначити, що незважаючи на відображення міжнародних стандартів медичного забезпечення ВПО у національному законодавстві, їх імплементація неналежно реалізується через недостатність фінансових, кадрових та організаційних ресурсів. Державні програми, спрямовані на підтримку ВПО, а також бюджетні субвенції місцевим бюджетам подекуди залишаються не профінансованими.

Бюджетне забезпечення взагалі не передбачає спеціального фінансування. **Очевидним є те, що приватна система медичного обслуговування є недоступною для ВПО через брак коштів.** Ці та інші ідеї було сформульовано і досить ретельно досліджено під час реалізації спеціального проекту Ради Європи

¹⁵⁷ Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.

¹⁵⁸ Там само.

¹⁵⁹ Про оздоровлення та відпочинок дітей: Закон України від 4 вересня 2008 р. № 375-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-17>.

¹⁶⁰ Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Приняты в 1998 году. Составлены Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутреннем перемещении лиц. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

¹⁶¹ Керівні принципи ООН з питання переміщення осіб всередині країни. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf>.

«Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану дій Ради Європи для України 2015–2017 рр., за результатами цієї діяльності підготовлена публікація «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб».

ВПО також гостро відчувають проблеми неналежного забезпечення передбаченими законодавством **безкоштовними лікарськими засобами, засобами реабілітації, медичного призначення, спеціальним харчуванням**, що спричинено знову ж таки недофінансуванням місцевих бюджетів.

Відсутність повноцінної системи об'єктів медичної інфраструктури на підконтрольній території (безпосередньо поруч із непідконтрольною) та недостатність кадрового наповнення медичних установ у районах наближених до зони конфлікту є ще однією проблемою, вирішення якої потребує значних бюджетних асигнувань. Особливо важкодоступним медичне обслуговування є для найуразливіших категорій ВПО, зокрема літніх людей, людей з інвалідністю, дітей, людей з фінансовими труднощами.

Під час регіональної дискусії у Краматорську окрему увагу було зосереджено на проблемі відсутності системного сприйняття органами державної влади факту користування ВПО медичними послугами.

Яскравим прикладом цієї проблеми є відсутність належного матеріально-фінансового забезпечення медичних закладів у зв'язку із суттєвим збільшенням користувачів послуг за рахунок ВПО. Це ілюструється, наприклад, відсутністю додаткових коштів у місцевих бюджетах для лікування осіб із рідкісними захворюваннями, що за нормальних обставин безпроблемно фінансуються державою.

У випадку з ВПО **отримання такої послуги практично унеможливлюється** вже на основі того факту, що при формуванні бюджетного запиту на наступний рік медичні установи просто не знають яка кількість ВПО може звернутися додатково до вже зареєстрованих громадян у цій місцевості за відповідним особливим безкоштовним лікуванням.

Загалом досить пасивною щодо цих питань є позиція органів місцевого самоврядування, які могли б і мали б бути чи не головними рушіями організації більш ефективного медичного захисту ВПО. Адже **відсутність ефективних механізмів співпраці з органами державної влади** фактично покладає увесь тягар відповідальності саме на місцеві бюджети.

За результатами більш комплексного аналізу рівня гарантування права на медичне забезпечення міжнародними експертами було підготовлено таку рекомендацію українській владі: **«Потрібно розробити механізм, згідно з яким у найбільш серйозних медичних випадках пацієнти могли б бути забезпеченими ефективними засобами доступу до лікувальних закладів найвищого рівня... потрібно зробити пріоритетом модернізацію існуючих медичних закладів другого рівня у кожній області; як проміжний захід, необхідно розробити механізми, які б забезпечували швидкий доступ до медичних закладів третього рівня у Харкові, Полтаві або Дніпропетровську залежно від обставин...»**¹⁶².

Низка аналітичних оглядів та досліджень ГО **«Крим-СОС» та «Інтерньюс»** засвідчили, що основними проблемами у сфері гарантування права на медичне забезпечення є: **недостатнє фінансування** та в окремих випадках **дискримінація переселенців** з боку лікарів і медичного персоналу.

Суттєве ускладнення доступу до медичної допомоги полягає також у тому, що обслуговування ВПО **здійснюється за постійним місцем проживання**. Відповідно до п. 1 постанови Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України «Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на

¹⁶² Остаточний звіт про оцінку комплексу заходів, які вживає уряд України щодо надання соціальних послуг внутрішньо переміщеним особам, підготовлено за фінансової підтримки Європейської Комісії Консорціумом «PROMAN».

виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції»¹⁶³ особи мають право на страхові виплати та страхові витрати на медичну і соціальну допомогу відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»¹⁶⁴ **за фактичним місцем проживання (перебування), що підтверджується довідкою ВПО.**

Це суперечить встановленому законами України принципу вільного вибору надавача медичного обслуговування. **Однак через встановлені норми кількості пацієнтів на одного лікаря та інші стандарти головні лікарі клінік не зважають на цей принцип.** Вони «напівофіційно» встановлюють різноманітні «благодійні внески» як передумову доступу нерезидентів до медичного закладу. І у випадку, якщо ВПО не доведе незаконність таких «благодійних внесків», вони стають додатковим фінансовим тягарем для неї чи нього.

ВПО з інвалідністю стикаються із проблемами під час оформлення чи переоформлення інвалідності через необхідність проходити перевірки документів. Зокрема, під час проходження спеціальної комісії (МСЕК) вимагається надати документи, які ВПО з інвалідністю могла втратити через переміщення зі свої домівки. Варто зазначити, що **потрібно провести диференціацію компенсації, яку люди з інвалідністю отримують на оплату житлово-комунальних витрат залежно від глибини порушення здоров'я, що має безпосередній вплив на характер понесених витрат**¹⁶⁵.

Також слід зазначити, що потребує суттєвого вдосконалення державна **система надання послуг медико-психологічного характеру.** Створення такої системи є дуже важливим з огляду на пережиті ВПО психологічні травми та значне емоційне навантаження і потребує додаткових зусиль фінансового та організаційного характеру.

З огляду на подані у цьому розділі аналіз проблемних питань, міжнародні стандарти та результати експертного моніторингу рівня дотримання прав людини на непідконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей, можна запропонувати такі основні напрями вдосконалення чинного законодавства та відповідної адміністративної практики у сфері соціального захисту населення.

Розробити та імплементувати конкретні правові механізми реалізації основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення у сфері соціальних послуг, що передбачені Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»¹⁶⁶.

Необхідно розробити **нові правові та організаційні механізми щодо гарантування та реалізації пенсійного забезпечення, соціального страхування та соціальних виплат з боку держави.** Головним має бути забезпечення диференціації пенсійних виплат від соціальної допомоги, що виплачується ВПО, а також від інших соціальних виплат і допомог. Така диференціація має бути здійснена з урахуванням порушення стану здоров'я, міри втрати здоров'я та інших соціально вразливих факторів.

Варто **вирішити проблему універсальності статусу ВПО, застосування його як ідентифікатора необхідності отримання особою спеціального соціального захисту, пенсійного забезпечення, соціаль-**

¹⁶³ Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції: постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 11 грудня 2014 р. № 20. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0006-15>.

¹⁶⁴ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України від 23 вересня 1999 № 1105-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1105-14/ed20120402>.

¹⁶⁵ Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Доповідь зацікавлених сторін. 2017. URL: http://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UPR_IDP_ukr.pdf.

¹⁶⁶ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

них допомог тощо. При цьому статус ВПО не повинен бути виключним фактором, що обумовлює усі види соціального захисту з боку держави. Змінити підходи до вирішення проблеми пенсійного та соціального забезпечення осіб, що перебувають на непідконтрольних територіях АРК та Донбасу та не отримали статусу ВПО, не можуть/не хочуть перебувати на підконтрольній Україні території для оформлення зазначених виплат.

Сформувати та **прийняти єдині, чіткі та зрозумілі законодавчі критерії відміни/призупинення будь-якого виду соціальних виплат (допомог) ВПО**, особливо у разі пенсійного забезпечення. Такі критерії повинні також супроводжуватися належною імплементацією через механізми, що забезпечить людині розуміння причини припинення (призупинення, тимчасового припинення тощо) або скасування її пенсії чи соціальних виплат. При цьому має бути гарантованим право на оскарження.

Забезпечити **спрощення, доступність і повсюдність адміністративних (та інших публічних) послуг щодо оформлення пенсійних і соціальних виплат**, їх збереження та вдосконалення правових підстав припинення їх нарахування та/або виплати. Це також повинно передбачати низку інформаційно-комунікаційних заходів та організацію проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів і консультацій з питань надання соціальної підтримки та соціальних послуг за місцем проживання ВПО.

Змінити систему фінансового та матеріального забезпечення соціального захисту ВПО. Передбачити чіткі та реалістичні обсяги і джерела фінансового забезпечення соціальних зобов'язань держави щодо ВПО; рівні забезпечення та адміністрування соціального захисту (загальнодержавний, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування).

Здійснювати в межах наявних реальних можливостей **розвиток інфраструктури медичних закладів, матеріально-технічне, організаційне та кадрове забезпечення, рівні забезпечення та адміністрування соціального захисту** (загальнодержавний, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування). Розглянути питання доцільності та можливі механізми поєднання цивільної і мілітаризованої систем невідкладної медичної допомоги.

Надати можливість ВПО отримувати безоплатну медичну допомогу за фактичним місцем проживання.

Переглянути механізми верифікації та жорсткої прив'язки підстав надання послуг соціального захисту й медичного забезпечення до місця реєстрації та проживання. **Спростити відповідні процедури з урахуванням статусу людей з особливими потребами (інвалідність, літній вік, вагітність, важкі хвороби, одинокі батьки малолітніх дітей тощо)** при встановленні підстав для отримання соціального захисту, умов і порядку оформлення відповідних допомог, розмір матеріальних допомог, підстави призупинення чи припинення виплат тощо.

Підвищити рівень **координації заходів щодо соціального захисту населення, що здійснюються різними територіальними органами державних органів на рівні області/району/міста**. Особливо ефективним видається залучення до цього процесу органів місцевого самоврядування. Для цього слід налагодити **механізми взаємного обміну інформацією**, доступ до різних видів реєстрів та баз даних зокрема й загальнодержавних), **систему спільного прийняття рішень, організаційної взаємопідтримки, аналізу фактичного стану реалізації положень законодавства та спільної підготовки пропозицій до його вдосконалення**.

9. Висновки та рекомендації

1. Однією з найбільш актуальних і найактуальніших проблем, породжених анексією Криму і війною на Донбасі, що призвели до дискримінації значної частини громадян України є невизнання Україною документів, які підтверджують факти народження та смерті, виданих на тимчасово окупованій території України. Незважаючи на те, що у Закон про реінтеграцію включено положення, згідно з яким «діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного гуманітарного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи відповідно» (п. 3 ст. 2 Закону)¹⁶⁷, це положення не вирішує проблеми. Судячи зі змісту Закону, по-перше, його дія поширюється лише на окуповані території Донецької та Луганської областей; щодо АРК, очевидно, залишається попередній судовий порядок встановлення факту народження або смерті. По-друге, ні в самому Законі, ні в перехідних положеннях до нього не врегульована процедура видання документів українського зразка, відповідно, це питання потребує окремого законодавчого врегулювання. По-третє, досить обмежена судова практика після набуття чинності Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»¹⁶⁸ свідчить про те, що з огляду на відсутність внесення змін в інші законодавчі акти, зокрема в Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»¹⁶⁹ продовжує діяти судовий порядок встановлення фактів народження або смерті.
2. На відміну від документів, що підтверджують факти народження та смерті, які, хоч і з запізненням, починають визнаватися Україною, свідоцтва про шлюб та розлучення, видані на окупованій території, продовжують не визнаватися українською владою. Така позиція породжує низку проблем, пов'язаних зі складнощами у визначенні статусу дітей; необхідності доводити батьківство при реєстрації дитини; у визначенні правового режиму майна подружжя; розподілі спільної сумісної власності у разі розлучення; невизнання повторного шлюбу у разі розірвання попереднього шлюбу тільки на окупованій території; укладення двох шлюбів з різними особами на різних територіях тощо. Вирішити ці проблеми можна шляхом внесення змін до п. 3 ст. 2 Закону про реінтеграцію, доповнивши його положенням «крім документів, що підтверджують факт народження або смерті, укладання шлюбу або розлучення, які додаються до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи, *заяви про державну реєстрацію шлюбу, державну реєстрацію розлучення відповідно*».
3. Для того щоб отримати паспорт громадянина України, вклеїти у нього фотокартку, обміняти його, тобто виконати вимоги українського законодавства щодо паспортизації населення, потрібно перетнути лінію розмежування, оскільки ці процедури здійснюються виключно на контрольованій території України. Крім того, відсутність або недійсність паспорта громадянина України робить неможливим перетин лінії розмежування через необхідність дотримання вимог, передбачених Тимчасовим порядком з контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей¹⁷⁰. Таким чином, механізми, закладені в українському

¹⁶⁷ Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.

¹⁶⁸ Там само.

¹⁶⁹ Про державну реєстрацію актів цивільного стану від 1 липня 2010 р. № 2398-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.

¹⁷⁰ Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32>.

законодавстві є досить суперечними та громіздкими, що часто призводить до фактичної неможливості отримати необхідну послугу. У зв'язку з цим необхідно внести зміни до правил перетину контрольно-проїзних пунктів для неповнолітніх дітей (наприклад, у супроводі одного з батьків (усиновлювачів) опікуна чи піклувальника). Дозволити особам, які подали свої документи для оформлення або обміну паспорта, вклеювання фотокарток при досягненні віку 25 або 45 років перетин лінії зіткнення за умови пред'явлення довідки ДМС про подання документів на отримання паспорта; за тимчасовим посвідченням, що підтверджує особу громадянина України; за електронним тимчасовим посвідченням, що підтверджує особу громадянина України, яке оформлюється органами ДМС за заявою та документами, поданими особою в електронному вигляді та містить відповідні ступені захисту; за іншими документами, що містять фотокартку та ПІБ особи.

4. Доцільно внести зміни до Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України, затвердженого постановою КМУ «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України»¹⁷¹, в якому варто передбачити скорочені терміни для оформлення паспорта громадянина України особам з окупованих територій без сплати додаткового адміністративного збору.
5. Враховуючи фактичну непідконтрольність Україні підприємницької діяльності як на території АРК, так і в ОРДЛО, слід переглянути та уніфікувати правове регулювання такої діяльності, як із погляду надання преференцій, так і обмежень. Чинні нормативно-правові акти приймалися три роки тому, сьогодні їхній зміст не відповідає фактичному стану суспільних відносин в Україні і стану речей на зазначених територіях.
6. Заборона на торговельні відносини з АРК та ОРДЛО, введена Україною, жодної мети, з якою була проголошена, не досягла. Вказана заборона порушує права людей на зайняття підприємницькою діяльністю, вільного розпорядження своїм майном, негативно впливає на економіку, сприяє дезінтеграції територій від України, поглиблює ментальний розлом свідомості громадян, перешкоджає процесу повернення територій під юрисдикцію України.
7. Захист права власності на нерухоме майно в частині укладення угод і вчинення реєстраційних дій на території, підконтрольній Україні, слід визнати адекватним, але таким, що потребує вдосконалення, особливо в частині використання державних реєстрів. Проте відсутні механізми моніторингу укладення угод із нерухомістю на непідконтрольних територіях. Також відсутні алгоритми можливого реагування з боку України на вчинення таких угод включно з юридичною відповідальністю. Видається доцільним напрацювати нормативні механізми захисту права власності у ситуаціях укладення угод із нерухомістю на непідконтрольних територіях.
8. Відсутні законодавче регулювання, дієвий механізм надання компенсацій за пошкоджене або знищене у результаті бойових дій нерухоме та інше майно громадян і юридичних осіб. Відсутність такого механізму є прямим порушенням права людини на власність, на житло тощо. Фактична бездіяльність влади дискредитує правовий принцип відповідальності держави перед особою. Необхідним є законодавче визначення ефективного механізму надання компенсацій за пошкоджене або знищене у результаті бойових дій нерухоме та інше майно.
9. Міжнародна судова практика захищає права власника на майно, яке розташоване на окупованих або непідконтрольних територіях, але дієвого механізму фактичного виконання таких судових рішень, навіть на рівні ЄС, не існує.
10. Шкільна освіта на територіях, наближених до зони бойових дій, або у так званій «сірій зоні», потребує окремої програми забезпечення як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.
11. Місцеві громади повинні отримати право та можливість фінансувати: харчування у школах для дітей ВПО, вирішення житлових питань для випускників шкіл-інтернатів.

¹⁷¹ Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npsas/248170035>.

12. Абітурієнти з території АРК та Донбасу мають нерівні права щодо здобуття вищої освіти в Україні. Абітурієнтам із Донбасу гарантоване навчання за держзамовленням тільки у переміщених ВНЗ, що слід розцінювати як прояв їхньої дискримінації.
13. Абітурієнти отримують від держави послуги щодо організації тестування та вступу через два освітні центри (на базі низки ВНЗ), які зорієнтовані на розділення абітурієнтів за ознакою території проживання та мають відповідні назви. Освітні центри мають статус громадських організацій. Саме географічне наближення освітніх центрів до територій є виправданим, проте їхні назви та можливість приймати всіх охочих абітурієнтів доцільно уніфікувати.
14. Квоти на навчання абітурієнтів із непідконтрольних територій за рахунок державного бюджету переважно розподілені у ВНЗ, які територіально наближені до таких територій. Проте такий підхід не виправдано звужує права абітурієнтів претендувати на навчання у будь-якому ВНЗ України.
15. Необхідно розробити нові правові та організаційні механізми щодо гарантування та реалізації пенсійного забезпечення, соціального страхування та соціальних виплат із боку держави. Головним має бути забезпечення диференціації пенсійних виплат від соціальної допомоги, що виплачується ВПО, а також від інших соціальних виплат і допомог. Така диференціація має бути здійснена з урахуванням погіршення стану здоров'я, міри втрати здоров'я та інших соціально вразливих факторів.
16. Варто вирішити проблему універсальності статусу ВПО, застосування його як ідентифікатора необхідності отримання особою спеціального соціального захисту, пенсійного забезпечення, соціальних допомог тощо. При цьому статус ВПО не повинен бути виключним фактором, що обумовлює усі види соціального захисту з боку держави. Змінити підходи до вирішення проблеми пенсійного та соціального забезпечення осіб, що перебувають на непідконтрольних територіях АРК та Донбасу та не отримали статусу ВПО, не можуть/не хочуть перебувати на підконтрольній Україні території для оформлення зазначених виплат.
17. Доцільно сформувати та прийняти єдині, чіткі та зрозумілі законодавчі критерії відміни/призупинення будь-якого виду соціальних виплат (допомог) ВПО, особливо у разі пенсійного забезпечення. Такі критерії повинні також супроводжуватися належною імплементацією через механізми, що дасть змогу людині зрозуміти причини припинення (призупинення, тимчасового припинення тощо) або скасування її пенсії чи соціальних виплат. При цьому має бути гарантованим право на оскарження.
18. Необхідно забезпечити спрощення, доступність та повсюдність адміністративних та інших публічних послуг щодо оформлення пенсійних і соціальних виплат, їх збереження та вдосконалення правових підстав припинення їх нарахування та/або виплати. Це також повинно передбачати низку інформаційно-комунікаційних заходів та організацію проведення інформаційно-роз'яснювальних заходів і консультацій з питань надання соціальної підтримки та соціальних послуг за місцем проживання ВПО.
19. За результатами дослідження пропонується розглянути можливості щодо зміни системи фінансового та матеріального забезпечення соціального захисту ВПО. Варто передбачити чіткі та реалістичні обсяги і джерела фінансового забезпечення соціальних зобов'язань держави щодо ВПО; рівні забезпечення та адміністрування соціального захисту (загальнодержавний, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування).
20. Пропонується здійснювати в межах наявних реальних можливостей розвиток інфраструктури медичних закладів, матеріально-технічне, організаційне та кадрове забезпечення, рівні забезпечення та адміністрування соціального захисту (загальнодержавний, місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування). Розглянути питання доцільності та можливі механізми поєднання цивільної та мілітаризованої систем невідкладної медичної допомоги.
21. Необхідно надати можливість ВПО отримувати безоплатну медичну допомогу за фактичним місцем проживання.

22. Пропонується переглянути механізми верифікації та жорсткої прив'язки підстав надання послуг соціального захисту та медичного забезпечення до місця реєстрації та проживання. Спростити відповідні процедури з урахуванням статусу людей з особливими потребами (інвалідність, літній вік, вагітність, важкі хвороби, одинокі батьки малолітніх дітей тощо) при встановленні підстав для отримання соціального захисту, умов і порядку оформлення відповідних допомог, розмір матеріальних допомог, підстави призупинення чи припинення виплат тощо.
23. Необхідно надати виборчі права ВПО на загальнодержавних і місцевих виборах: вид, рівні та обсяг їхньої участі у виборчому процесі; участь ВПО та інших зацікавлених суб'єктів у діяльності місцевих військово-цивільних адміністрацій, органів місцевої виконавчої державної влади, органів місцевого самоврядування; сприяння органами державної влади та органами місцевого самоврядування діяльності громадських організацій, волонтерських рухів та окремих громадських активістів; інші способи, форми та правові механізми залучення ВПО до участі у вирішенні публічних справ, що їх стосуються, а також реалізації конституційного права на участь в управлінні державними справами.
24. Вкрай важливо налагодити комунікаційні методики й ефективні механізми взаємодії між територіальними органами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

10. Публічна відповідальність та подальші дослідження

1. Необхідним є детальне експертне опрацювання пропозицій щодо нормативних основ (покращення законодавства) та вдосконалення адміністративної практики (реалізація законодавчих положень) органів публічної влади, насамперед щодо:
 - вдосконалення існуючого порядку реєстрації актів цивільного стану, паспортизації та інших реєстраційних послуг з врахуванням сучасної міжнародної практики;
 - визначення на законодавчому рівні ефективного механізму надання компенсацій за пошкоджене або знищене у результаті бойових дій нерухоме та інше майно;
 - створення дієвих механізмів захисту права власності на майно, що розташоване на окупованих територіях та надання компенсацій за майно, пошкоджене в результаті бойових дій;
 - створення механізмів моніторингу укладення угод із нерухомістю на непідконтрольних територіях та напрацювання алгоритмів можливого реагування з боку України на їхнє укладення;
 - удосконалення доступу до освіти громадян України, що проживають на окупованих територіях, насамперед щодо вступу абітурієнтів з непідконтрольних територій до ВНЗ;
 - розробки нових правових та організаційних механізмів щодо гарантування і реалізації пенсійного забезпечення, соціального страхування, соціальних виплат та медичних послуг з боку держави;
 - розробки ефективних механізмів залучення ВПО до управління публічними справами, насамперед, на місцевому рівні, числі зокрема й через надання їм виборчих прав;
 - створення нових механізмів комунікації органів публічного адміністрування і їх посадових осіб із громадськими об'єднаннями та представниками судової влади, відсутність якої негативно впливає на ефективність надання адміністративних послуг.
2. Вкрай важливо здійснювати заходи з підвищення інституційної спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які здійснюють свою діяльність на підконтрольних Україні територіях, що межують з анексованим Кримом та зоною розмежування на Донбасі, зокрема через проведення заходів (семінарів, тренінгів тощо) з посадовими особами таких органів, спрямованих на ефективніше використання передбачених законодавством повноважень в організації та наданні адміністративних послуг у сферах, які були предметом цього дослідження.
3. Доцільно продовжити подальші наукові дослідження стану захисту прав людини і забезпечення верховенства права на непідконтрольних територіях Донбасу та АРК, а також налагодити ефективний громадський моніторинг у відповідних сферах.

11. Список використаних джерел

1. «Ідентифікація Переселенця»: З чим зіткнулися жителі Криму і Донбасу, отримуючи біометричні паспорти. URL: <https://styler.rbc.ua/ukr/zhizn/stolknulis-zhiteli-kryma-donbassa-poluchaya-1502283006.html>.
2. Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Доповідь зацікавлених сторін. 2017. URL: http://naiu.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/UPR_IDP_ukr.pdf.
3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К.: НІСД, 2017. – 928 с.
4. Балусьва О. В., Аракелова І. О. Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб: міжнародний досвід. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/migrac_probl-a598d.pdf.
5. Биометрические паспорта и дополнительные проверки жителей неподконтрольных территорий. Открытое обращение. URL: <http://www.donbasssos.org/23062017/>.
6. В українки, яка народила в Криму, вимагають аналіз ДНК щоб зареєструвати дитину у Львові. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/v-ukrajinky-yaka-narodyla-v-krymu-vymahayut-analiz-dnk-schob-zarejestruvaty-dytynu-u-lvovi/>.
7. В Укрзалізнице рассказали, сколько угля и других товаров вывезла Украина из оккупированного Донбасса в 2016 году. URL: <http://biz.nv.ua/markets/v-ukrzaliznytse-rasskazali-skolko-uglja-i-drugih-tovarov-vyvezla-iz-okkupirovannogo-donbassa-v-2016-godu-819663.html>.
8. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://rm.coe.int/16806a49d8>.
9. Вимушені переселенці та приймаючі громади: уроки для ефективної суспільної адаптації й інтеграції: наукова доповідь / за ред. канд. соціол. наук О. М. Балакіревої ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2016. – 140 с.
10. Внутрішньо переміщені особи та участь у виборах: короткий огляд IFES. URL: http://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_idps_and_electoral_participation_2016-11-14-ukrainian.pdf.
11. Вступна кампанія-2017: підсумки втішні і невтішні. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2282885-vstupna-kampania-2017-pidsumki-vtisni-i-nevtisni.html>.
12. Газета «День», № 192–193. 27–28 жовтня 2017 р.
13. Газета «День», № 23–24, 9–10 лютого 2018 р.
14. ГОЛОСИ ЗІ СХОДУ: проблемні питання реєстрації, документації, реалізації майнових та житлових прав, призначення соціальних виплат та пенсій внутрішньо переміщеним особам. URL: http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/%D0%93%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D1%81%D0%B8_%D0%B7%D1%96_%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%83_UA_WWW.pdf.
15. Гройсман: Из-за блокады Донбасса Украина ежемесячно теряет до 4 млрд грн. URL: <http://gordonua.com/news/money/groysman-iz-za-blokady-donbassa-ukraina-ezhemesyachno-teryaet-do-4-mlrd-griven-177352.html>.

16. Давиденко А. Пять способов нелегальной торговли с оккупированным Донбассом. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/articles/2017/11/9/7161243/>.
17. Деякі питання державних вищих навчальних закладів, переміщених з району проведення антитерористичної операції: постанова Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2015 р. № 935. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/248633920>.
18. Доповідь Спеціального Доповідача по Україні за 2014 р. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/070/51/PDF/G1507051.pdf?OpenElement>.
19. Доповідь щодо ситуації з правами людини Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини 16 лютого – 15 травня 2017 року. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/UAReport18th_UKR.pdf.
20. Експерти УГСПЛ запропонували проект Закону щодо врегулювання прав осіб з окупованих територій Криму. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/eksperty-uhspl-zaproponuvaly-proekt-zakonu-schodo-osib-yaki-prozhyvayut-na-okupovanyh-terytoriyah/>.
21. Закірова С. Відшкодування збитків, завданих житлу населення в зоні АТО: знову надія чи нарешті початок здійснення? URL: http://www.nbuvip.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2177:vidshkoduvannya-zbitkiv-zavdanih-zhitlu-naselennya-v-zoni-ato&catid=8&Itemid=350 (дата звернення).
22. Законодавчі новини. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/2017%2008%20Legislative%20Update%20FINAL%20U%D0%90.pdf>.
23. Захист внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та інших стандартів Ради Європи. URL: <https://rm.coe.int/handbook-costas-paraskeva-ukr/1680760881>.
24. Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців (2010). URL: <https://rm.coe.int/16806a49d8>.
25. Звіт з моніторингу у сфері захисту – червень 2017 УВКБ ООН. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/2017%2006%20UNHCR%20UKRAINE%20Protection%20Monitoring%20update%20FINAL%20UA.pdf>.
26. Звіт за результатами моніторингу поінформованості пенсіонерів-ВПО про електронні пенсійні посвідчення новини. URL: http://vpl.com.ua/uk/materials/zvit_z_rezultatamy_monitorynhu_poinformovanosti_pensioneriv_vpo_pro_elektronni_pensiyni_posvidchennya/.
27. Звіт за результатами моніторингу призупинення дії довідок ВПО, соціальних виплат та пенсій у Донецькій, Луганській, Харківській, Запорізькій та Дніпропетровській областях. URL: http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2016/06/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%BD%D0%B3_%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B7%D1%83%D0%BF%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F_%D0%B4%D1%96%D1%97_%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BA_%D0%92%D0%9F%D0%9E1.pdf.
28. Звіт Місії Бюро демократичних інститутів та прав людини ОБСЄ (БДІПЛ) та Верховного Комісара ОБСЄ у справах національних меншин (ВКНМ) з оцінки стану справ із дотриманням прав людини в Криму (6–18 липня 2015 року). URL: <http://www.osce.org/uk/odihr/180606?download=true>.
29. Знування з переселенців продовжуються: біля УПФУ знову нескінченні черги пенсіонерів-ВПО. URL: <http://vpl.com.ua/uk/news/3959/>.
30. Керівні принципи ООН з питання переміщення осіб всередині країни. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/244/UN%20Guiding%20Principles%20on%20Internal%20Displacement.pdf>.
31. Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/updates/2017%2003%20UNHCR%20UKRAINE%20Key%20Messages%20Briefing%20Note%20FINAL%20UA.pdf>.

32. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
33. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
34. Митна служба ігнорує рішення суду щодо незаконності пункту першого Постанови КМУ № 1035. URL: <https://helsinki.org.ua/articles/mytna-sluzhba-ignoruje-rishennya-sudu-schodo-nezakonnosti-punktu-pershoho-postanovy-kmu-1035/>.
35. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
36. Міськрада Чернівців на позачерговій сесії вночі підтримала блокаду і звернулася до влади. URL: https://ua.censor.net.ua/video_news/431924/miskrada_chernivtsiv_na_pozachergoviyi_sesiyi_vnochi_pidtrymala_blokadu_i_zvernulasya_do_vlady_video.
37. Національний Інститут стратегічних досліджень Шляхи вирішення проблеми внутрішніх переміщених осіб: деякі уроки із зарубіжного досвіду Відділ соціальної політики. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1609/>.
38. Немецкие советники в Украине оценили потери экономики от блокады. URL: <https://censor.net.ua/n432954>.
39. Необхідно проводити ретельну перевірку всіх бажаючих отримати біометричний паспорт, які прибувають з окупованих територій. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/news/2801.html>.
40. Необхідно проводити ретельну перевірку всіх бажаючих отримати біометричний паспорт, які прибувають з окупованих територій. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/news/2801.html>.
41. П'ятнадцята доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ) щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2016 р. URL: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport_ukr.pdf.
42. Паспортная безысходность и пересечение КПВВ – есть ли выход? URL: <http://www.donbasssos.org/04072017/>.
43. Переселенці і жителі зони АТО оформили 118 тисяч біометричних паспортів. URL: <http://www.unn.com.ua/uk/news/1692148-pereselentsi-i-zhyteli-zony-ato-oformyly-118-tysyach-biometrychnykh-pasportiv>.
44. Півтори тисячі абітурієнтів з Криму та Донбасу вступили в українські виші. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/pivtori-tisyachi-abiturientiv-z-krimu-ta-donbasu-vstupili-v-ukrainski-vishi.htm>.
45. Положення про паспорт громадянина України: затверджено Постановою Верховної Ради України від 2 вересня 1993 р. № 3423-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3423-12>.
46. Пояснювальна записка до законопроекту «Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян» від 12 липня 2017 р. № 6692. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241.
47. Правники: «Постанова № 689 не містить деяких механізмів, які дадуть змогу повноцінно функціонувати прийнятим змінам». URL: <http://voicecrimea.com.ua/main/video/8297.html>.
48. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
49. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>.

50. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями: постанова Верховної Ради України від 17 березня 2015 р. № 254-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254-19>.
51. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
52. Про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян: проект Закону України від 12 липня 2017 р. № 6692. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241.
53. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2017 р. № 689. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/689-2017-%D0%BF>.
54. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2016 р. № 167. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167-2016-%D0%BF>.
55. Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України від 4 лютого 2016 р. № 990-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/990-19>.
56. Про внесення змін та доповнень до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» щодо реалізації прав на пенсійне забезпечення громадян, які проживають у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження: проект Закону України від 17 березня 2016 р. № 4257. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH3A900I.html.
57. Про державний контроль за міжнародними передачами товарів військового призначення та подвійного використання: Закон України від 20 лютого 2003 р. № 549-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/549-15>.
58. Про державну реєстрацію актів цивільного стану від 1 липня 2010 р. № 2398-VI. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2398-17>.
59. Про державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: Закон України від 16 листопада 2000 р. № 2109-III. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2109-14>.
60. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 1 січня 2000 р. № 1768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.
61. Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам: Закон України від 18 травня 2004 р. № 1727-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1727-15>.
62. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>.
63. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.
64. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності: Закон України від 23 вересня 1999 р. № 1105-XIV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1105-14/ed20120402>.
65. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму: Закон України від 28 листопада 2002 р. № 249-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/249-15>.

66. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, знищення паспорта громадянина України: постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 302. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248170035>.
67. Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України для виїзду за кордон: постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2014 р. № 152. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/152-2014-%D0%BF>.
68. Про затвердження плану 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: розпорядження Кабінету Міністрів України 11 січня 2017 р. № 8-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/8-2017-%D1%80>.
69. Про затвердження Положення про екстернат у загальноосвітніх навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України від 13 березня 2017 р. № 369. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0416-17>.
70. Про затвердження Порядку виплати пенсій та грошової допомоги через поточні рахунки в банках: постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 р. № 1596. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1596-99-%D0%BF>.
71. Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території і районів проведення антитерористичної операції: постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 11 грудня 2014 р. № 20. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0006-15>.
72. Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України: постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 289. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/289-2014-%D0%BF>.
73. Про затвердження Правил перетинання державного кордону громадянами України: постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 1995 р. № 57. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/57-95-%D0%BF>.
74. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 2014 р. № 637. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.
75. Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 р. № 637. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/637-2014-%D0%BF>.
76. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>.
77. Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції: наказ Міністерства юстиції України від 17 червня 2014 р. № 953/5. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0640-14>.
78. Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 509. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>.
79. Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1035. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1035-2015-%D0%BF>.

80. Про оздоровлення та відпочинок дітей: Закон України від 4 вересня 2008 р. № 375-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-17>.
81. Про окремі питання застосування Закону України від 4 лютого 2016 року № 990-VIII «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України»: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 квітня 2016 р. № 9-1130/0/4-16. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/VRR00223?an=3>.
82. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.
83. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.
84. Про посилення контролю щодо обліку внутрішньо переміщених осіб: лист Міністерства соціальної політики України від 16 лютого 2016 р. № 672/0/10-16/081. URL: http://www.donbasssos.org/22022016_pravo/.
85. Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України: Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>.
86. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
87. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>.
88. Про тимчасово окуповані Російською Федерацією та тимчасово непідконтрольні території України внаслідок збройного конфлікту з використанням терористичних угруповань, які отримують підтримку ззовні: проект Закону України від 10 травня 2017 р. № 6400-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61756.
89. Про тимчасово окуповану Російською Федерацією територію України: проект Закону України від 10 травня 2017 р. № 6400-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61757.
90. Про тимчасово окуповану територію України: проект Закону України від 19 липня 2016 р. № 3593-д. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59833.
91. Проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо права на отримання пенсій окремим категоріям громадян. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62241.
92. Реденко Є. Півроку блокади Донбасу: як працюють і чим годують Донецьк контрабандисти. URL: <http://www.pravda.com.ua/articles/2017/09/14/7155101/>.
93. Реєстрація смерті та народження українців в окупації робить з них примар. Як цьому запобігти? URL: https://humanrights.org.ua/material/v_ukrajini_viznachatsja_jiak_viznavati_narodzhennja_ta_smerti_v_ordlo_i_krimu.
94. Рішення Мар'їнського районного суду Донецької області. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68958297>.
95. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны. Приняты в 1998 году. Составлены Представителем Генерального секретаря по вопросу о внутренне перемещенных лицах. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

96. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 січня 2002 р. № 2947-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
97. Тематична доповідь «Ситуація з правами людини в тимчасово окупованих Автономній Республіці Крим та місті Севастополі» (Україна). URL: http://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Countries/UA/Crimea2014_2017_Ukrainian.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1.
98. Тематичний Звіт Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні «Складне становище цивільного населення, яке постраждало від конфлікту на сході України», лютий 2017 р. URL: <http://www.osce.org/uk/ukraine-smm/300286?download=true>.
99. Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей. URL: <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32>.
100. Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, а також інших платежів з рахунків, відкритих в органах Казначейства: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 р. № 595. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-2014-%D0%BF>.
101. Третій універсальний періодичний огляд: альтернативний вимір. URL: <http://hro.org.ua/files/docs/1494932877.pdf>.
102. У представництві ЄС закликали припинити блокаду Донбасу. URL: <http://www.dw.com/uk/y-представництві-єс-закликали-припинити-блокаду-донбасу/a>.
103. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
104. Украинские предприятия на оккупированных территориях ОРДЛО заплатили в бюджет 31,7 млрд гривен. 800 миллионов – военный сбор, – Тандит. URL: https://censor.net.ua/video_news/428229/ukrainskie_predpriyatiya_na_okkupirovannyh_territoriyah_ordlo_zaplatili_v_byudjet_317_mrlld_griven_800.
105. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
106. Azerbaijan: Analysis of Gaps in the Protection of Internally Displaced Persons (IDPs). URL: <http://www.unhcr.org/protection/convention/4bd7edbd9/azerbaijan-analysis-gaps-protection-internally-displaced-persons-idps.html>.
107. Internally displaced persons in Ukraine: Gaps in law and practice. Faculty of Law Lund University, Ganna Ianova. URL: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8899102&fileId=8899111>.
108. Internally displaced persons: social and economic integration in hosting communities. Kyiv – 2016. URL: http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/IDP-REPORT_V.Smal_ENG.pdf.
109. IOM Ukraine 2017 Crisis Response Plan. International Organization for Migration. January – December 2017. URL: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/iom_ukraine_2017_crisis_response_plan_final.pdf.
110. Profiling and needs assessment of internally displaced persons (IDPs). UNHCR Regional Representation for Belarus, Moldova and Ukraine – 17 October 2014. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/971/IDP.pdf>.
111. The 2017 Participatory Assessment Report for refugees, asylum seekers, and internally displaced persons in Ukraine. UNHCR / July, 2017. URL: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1526/2017%2006%20UNHCR%20UKRAINE%20Participatory%20Assessment%20FINAL%20EN.pdf>.

112. Ukraine: Translating IDPs' protection into legislative action. Prominent gaps in Ukraine's IDP law remain despite some improvements. BRIEFING PAPER - 19 December 2016 URL: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2016/20161219-idmc-ukraine-translating-idps-protection-legislative-action.pdf>.

113. Ukrainians' Attitudes Towards Internally Displaced Persons from Donbas and Crimea. Summary of Opinion Polls. UNHCR – Kiev International Institute of Sociology. April 2016. URL: http://unhcr.org.ua/attachments/article/1605/Public%20Survey_36_ENG_www.pdf.

12. Про авторів

1. **Козюбра Микола Іванович** – доктор юридичних наук, професор, науковий керівник Центру дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія», суддя Конституційного Суду України у відставці.
2. **Венгер Володимир Миколайович** – кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Києво-Могилянська академія», експерт Центру дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія».
3. **Лисенко Олена Миколаївна** – кандидат юридичних наук, доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, експерт Центру дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія».
4. **Цельєв Олексій Вікторович** – кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Києво-Могилянська академія», експерт Центру дослідження проблем верховенства права Національного університету «Києво-Могилянська академія».