

ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ



Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні»
в межах Плану дій Ради Європи для України 2015–2017

ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Українське видання:
ISBN 978-617-684-148-7

*Погляди, викладені у цьому дослідженні,
є відповідальністю авторів і
необов'язково відтворюють офіційну
позицію Ради Європи.*

Всі запити стосовно відтворення
або перекладу повного тексту або частин
цього документу мають бути адресовані
Проекту Ради Європи «Посилення захисту
прав людини внутрішньо
переміщених осіб в Україні»
(Internally.Displaced.Persons@coe.int)

Фото на обкладинці:
Анастасія Власова
Макетування та верстка: ТОВ «КІ.С.»
© Проект Ради Європи «Посилення
захисту прав людини внутрішньо
переміщених осіб в Україні»,
червень 2016

Про дослідження

Це дослідження підготовлено як складова Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Ерін Муні (Erin Mooney), міжнародний експерт з внутрішнього переміщення, здійснювала керівництво і координацію роботи дослідницької команди Проекту, підготовку вступних і міжнародних розділів базового аналізу і редагування звіту; українські експерти з правових питань Євген Герасименко (Yevgen Gerasymenko), Ольга Моркова (Olga Morkova) і Сергій Заєць (Sergiy Zayets) здійснили аналіз національного законодавства; аналіз стандартів Ради Європи був розроблений Барбарою Маккаллін (Barbara McCallin), а також дослідниками й експертами Центра адвокації стандартів Ради Європи (ACCESS) – Філіпом Чраска (Filip Chráska), Євгенією Джакомополу (Evgenia Giakoumopolou) і Костасом Параскевасом (Costas Paraskevas). Представники Ради Європи Лілія Гретасдоттір (Lilja Gretarsdottir), Антоніна Вихрест (Antonina Vykhrest) та Ганна Христова (Ghanna Khrystova) фіналізували та підготували звіт для публікації.

Примітка щодо періоду аналізу, який охоплюється даним дослідженням (грудень 2015 – травень 2016)

Підготовка цього дослідження здійснювалася з грудня 2015 року по травень 2016 року. За цей час, і після цього, нормативно-правова база України зазнала певних суттєвих змін, було прийнято нові законодавчі акти, а також внесено зміни до чинних законів і підзаконних актів. Йдеться, зокрема, про зміни, які безпосередньо зачіпають права внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

8 червня 2016 року, після того як дослідження було направлено для консультацій, доопрацьовано і перекладено, Кабінет Міністрів України (КМУ) прийняв дві постанови, які спричинили велике занепокоєння з боку ВПО, громадянського суспільства та міжнародної спільноти, а саме постанову КМУ № 352 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509» і постанову КМУ № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», якою внесено зміни до Постанови КМУ № 637. Ці постанови не розглядаються в даному дослідженні, оскільки вони виходять за часові межі його проведення. Хоча нові постанови містять певні конструктивні положення: зокрема, більше не вимагається відмітка Державної міграційної служби на довідці ВПО, – інші положення і заходи перевірки викликають серйозні питання щодо їх відповідності стандартам Ради Європи, включаючи Європейську конвенцію з прав людини.

Незважаючи на відсутність детального огляду нещодавно ухвалених постанов, ця публікація має сприяти ретельному аналізу цих проблемних актів з урахуванням міжнародних стандартів. По суті, це є метою даного дослідження як такого: дати вичерпний огляд міжнародних стандартів з питань, пов'язаних з ВПО, та забезпечити чітку методологію оцінки поточних змін у національному законодавстві.

Підтримка української влади у виконанні своїх зобов'язань в галузі прав людини залишається завданням Ради Європи та інших міжнародних суб'єктів у найближчому майбутньому. Це передбачає необхідність внесення відповідних змін до вищезазначених постанов з тим, щоб вони повною мірою відповідали міжнародними стандартам.

ЗМІСТ

АКРОНІМИ (СКОРОЧЕННЯ).....	5
РЕЗЮМЕ	7
ВСТУП	12
МІНІМАЛЬНО НЕОБХІДНІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ОГЛЯД МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ, АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ	23
1. Визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи»	23
2. Захист від примусового переміщення	33
3. Недискримінація	40
4. Збір даних щодо ВПО	54
5. Визнання, видача та переоформлення документів, що посвідчують особу	64
6. Права, пов'язані зі свободою пересування	72
7. Сімейне життя	86
8. Житло та нормальні умови проживання	94
9. Право на харчування	103
10. Вода та санітарні умови	107
11. Право на охорону здоров'я	112
12. Працевлаштування та соціальний захист	121
13. Освіта	136
14. Вибірчі права	144
15. Власність та майно	151

16. Національний уповноважений орган, відповідальний за координацію захисту та підтримки ВПО	170
17. Виділення достатніх ресурсів	176
18. Підвищення обізнаності і проведення навчання щодо прав ВПО	184
19. Національна правозахисна інституція, яка опікується питаннями, пов'язаними з внутрішнім переміщенням	191
20. Консультації з внутрішньо переміщеними особами та їхня залученість	198
21. Співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами	204

ДОДАТОК 1.

ЗІБРАННЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ...	214
---	------------

ДОДАТОК 2.

ПЕРЕЛІК НАЦІОНАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ЗАХИСТУ ВПО В УКРАЇНІ	222
---	------------

АКРОНІМИ (СКОРОЧЕННЯ)

АК (ABL)	Адміністративний кордон
ВК (VC)	Венеційська комісія — Європейська комісія за демократію через право
ВКБ ООН (UNHCR)	Верховний комісар ООН у справах біженців
ВПО (IDP)	Внутрішньо переміщена особа
ВПП (WFP)	Всесвітня продовольча програма
ВЦКП (IDMC)	Внутрішній центр контролю за переміщенням
ГРЕВІО (GREVIO)	Група експертів з дій проти насильства стосовно жінок і домашнього насильства (Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами)
ГРЕТА (GRETA)	Група експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми)
ЄКПЛ (ECHR)	Європейська конвенція з прав людини
ЄКРН (ECRI)	Європейська комісія проти расизму та нетерпимості
ЄКСП (ECSR)	Європейський комітет з соціальних прав
ЄСПЛ (ECtHR)	Європейський суд з прав людини
ЄСХ (ESR)	Європейська соціальна хартія
ЄХРМ (ECRML)	Європейська хартія регіональних мов
ЖК (GC)	Женевські конвенції 1949 року
ЗДПЛ (UDHR)	Загальна декларація прав людини
КВУ (CVU)	Комітет виборців України
КЗАП (CLL)	Кодекс законів про Лейбористську партію
КЛДЖ (CEDAW)	Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок

КАРД (CERD)	Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації
КМУ (CMU)	Кабінет Міністрів України
КПД (CRC)	Конвенція про права дитини
МКАРД (ICERD)	Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації
МКЧХ (ICRC)	Міжнародний комітет Червоного Хреста
МПГПП (ICCPR)	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
МПЕСКП (ICESCR)	Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права
МСП (MSP)	Міністерство соціальної політики України
НУО (NGO)	Неурядова організація
НУПЛ (NHRI)	Національна установа з прав людини
ОБСЄ (OSCE)	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОГС (CSO)	Організація громадянського суспільства
ООН (UN)	Організація Об'єднаних Націй
ПАРЕ (PACE)	Парламентська асамблея Ради Європи
ПРООН (UNDP)	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
РЕ (CoE)	Рада Європи
РКНМ (FCNM)	Рамкова конвенція про захист прав національних меншин
СММ (SMM)	Спеціальна моніторингова місія (ОБСЄ)
ТКУ (GCA)	Території, що контролюються урядом
ТНКУ (NGCA)	Території, які не контролюються урядом
УВКПЛ (OHCHR)	Управління Верховного комісара ООН з прав людини
ФАО (FAO)	Продовольча та сільськогосподарська організація ООН
UAH	Українська гривня (національна валюта)
ЮНІСЕФ (UNICEF)	Дитячий фонд ООН

РЕЗЮМЕ

Анексія Криму у березні 2014 року та збройний конфлікт, що почався на Сході України в квітні 2014 року, призвели до масового переміщення цивільних осіб як всередині країни, так і за її межі. Станом на червень 2016 року в Україні нараховується близько 1,8 мільйона внутрішньо переміщених осіб (ВПО). В результаті переміщення ВПО зіштовхуються з особливими і значними труднощами, наприклад, щодо реєстрації як ВПО, відновлення втрачених документів, що посвідчують особу, свободи переміщення, доступу до житла, придатного для проживання, захисту прав власності, здобуття засобів до існування, реалізації виборчих прав, відшукування довготривалих рішень і доступу до інформації.

Відповідно до міжнародного права захист, допомога і знаходження рішень для ВПО є, насамперед, відповідальністю уряду. Як підкреслив Комісар Ради Європи з прав людини: «Українські органи влади мають взяти на себе ініціативу в цьому процесі і продемонструвати, як вони забезпечили те, щоб ВПО одержали весь спектр захисту, правом на який вони наділені відповідно до міжнародного права». Уряд України визнає свою відповідальність щодо ВПО і все більш повною мірою виконує свої зобов'язання, для чого використовує різні засоби.

Одним із критично важливих показників національної відповідальності щодо реагування на внутрішнє переміщення є впровадження національної нормативно-правової бази, що захищає права ВПО. В Україні було започатковано певні важливі законодавчі ініціативи, насамперед, із прийняттям і подальшим виправленням Закону *«Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»*. Ці законодавчі ініціативи є важливими кроками, що потребують схвалення. У той же час визнається, зокрема урядом, що існує потреба й надалі розвивати нормативно-правову базу для того, щоб краще захистити права ВПО й вирішувати особливі проблеми, з якими вони зіштовхуються.

Це дослідження розглядає національну нормативно-правову базу стосовно прав людини ВПО і оцінює її відповідність міжнародним і регіональним стандартам, зокрема стандартам Ради Європи. На основі цього аналізу визначаються розбіжності та «сірі зони» у національному законодавстві України, що вимагають змін в законодавстві, адміністративних або інших регуляторних процедур для того, щоб поліпшити і забезпечити захист прав ВПО. Іншою важливою проблемою є невідповідність актів національного законодавства один одному, що зводить нанівець впровадження відповідних норм у певних сферах суспільних відносин. В інших випадках, навіть коли національні законодавчі норми відповідають міжнародним і регіональним стандартам, відсутність відповідних ресурсів (фінансових і людських) або, в деяких випадках, політичної волі, ускладнює їх реалізацію.

Кожен із 21 тематичного розділу в цьому дослідженні формулює рекомендації для посилення національної законодавчої бази з метою забезпечення захисту прав ВПО. Перелік рекомендацій, що містяться в даному дослідженні, заслуговує на належну увагу, зокрема з боку представників національного уряду та парламенту. Уряду України рекомендується взяти до уваги та в першочерговому порядку виконати ключові рекомендації, що викладені нижче та сформовані в наступні три групи:

А. Розробка і ухвалення необхідних підзаконних нормативно-правових актів для забезпечення реалізації чинного законодавства

- Забезпечити реалізацію Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі, якщо не вказане інше, — Закону про ВПО) та усіх інших актів законодавства, що стосуються захисту прав ВПО, включаючи розробку і ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, які необхідні для застосування Закону про ВПО й інших відповідних актів законодавства з метою захисту прав ВПО;
- Гармонізувати законодавство шляхом внесення змін до відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів України з метою забезпечення їх відповідності останній редакції Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;
- Розробити та затвердити положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, що було нещодавно засноване, у якому визначити обсяг його компетенції, достатній для того, щоб Міністерство могло не тільки допомагати ВПО, але й виробляти та підтримувати тривалі рішення

щодо переміщення, а також здійснювати координацію з громадянським суспільством і міжнародними організаціями, для чого забезпечити цю інституцію відповідними фінансовими і людськими ресурсами.

В. Термінове реформування законодавства та практики його застосування з метою забезпечення основоположних прав ВПО

- Забезпечити на рівні законодавства та правозастосовної практики доступ до прав і до регулярних виплат, передбачених законом, зокрема пенсій, страхування від безробіття і допомоги у зв'язку з інвалідністю, та відокремити ці виплати від вимоги офіційної реєстрації особи як ВПО;
- Внести зміни до правил і процедур, що стосуються реєстрації ВПО, котрі гарантували б, що права ВПО на свободу пересування або вибір місця проживання не обмежуються, а самі ВПО не піддаються дискримінаційним процедурам реєстрації, які порушують їхні конституційні права та можуть призвести до скасування реєстрації ВПО без можливості оскарження за прозорою процедурою;
- Змінити визначення ВПО у національному законодавстві з тим, щоб воно відповідало *Керівним принципам з питання переміщення осіб всередині країни*, зокрема визначити той факт, що внутрішнє переміщення стосується переміщення в межах кордонів країни і може стосуватись осіб, які не є громадянами, але мають звичне місце проживання в Україні;
- Скасувати окремі положення законів та підзаконних нормативно-правових актів, що є дискримінаційними до ВПО за своїм принципом або на практиці та порушують права ВПО, гарантовані Конституцією або міжнародними чи європейськими стандартами прав людини;
- Внести зміни до законодавства для того, щоб гарантувати своєчасне відновлення загублених або пошкоджених документів, що посвідчують особу;
- Забезпечити ефективну процедуру для реєстрації актів цивільного стану, особливо для отримання документів для новонароджених дітей, на території, які не контролюються урядом;
- Вжити усіх можливих заходів для запобігання подальшому вимушеному переміщенню, включаючи ратифікацію Римського статуту

ту і судове переслідування осіб, що спричиняють вимушене переміщення;

- Сприяти свободі пересування, особливо через адміністративний кордон по лінії зіткнення в Донецькій та Луганській областях та по лінії адміністративно-територіального поділу з Кримом, гарантуючи, що будь-які обмеження свободи пересування мають бути передбачені законом та відповідати міжнародним й європейським стандартам в сфері прав людини;
- Забезпечити реалізацію положень законодавства, які гарантують доступ ВПО до належних житлових умов, включаючи уможливлення інтеграції вразливих ВПО до державних соціальних житлових програм, у тому числі реалізацію положення *Закону про ВПО* щодо сприяння кредитуванню ВПО з метою купівлі або побудови житла;
- Забезпечити виборчі права ВПО, зокрема шляхом внесення змін до законодавства про вибори, що уможливають участь ВПО в місцевих виборах;
- Вжити всіх необхідних законодавчих й адміністративних заходів для гарантування прав ВПО на житло, землю і власність (майно);
- Включити ВПО до категорій осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а також внести зміни до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення ВПО від сплати судового збору у справах про встановлення фактів народження і смерті, а також у певних інших категоріях справ, пов'язаних з порушенням прав ВПО;
- Внести подальші зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а також до інших відповідних актів національного законодавства, ґрунтуючись на рекомендаціях цього дослідження (див. повне дослідження);

С. Інституційні, координаційні та ресурсні питання

- Запровадити єдину базу даних для збору інформації про внутрішнє переміщення, зокрема детальної інформації про стать, вік і оцінки потреб, при цьому гарантуючи захист персональних даних та забезпечуючи збір таких даних виключно в гуманітарних цілях;

- Підсилити консультації з ВПО щодо рішень, які впливають на їх життя, включаючи зміни до законодавства й розробку державної політики, що стосується переміщення;
- Виділити достатні ресурси з державного бюджету для нещодавно заснованого Міністерства з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечити належні ресурси для регіональних і місцевих органів влади для реагування на внутрішнє переміщення на всіх його стадіях, включно з підтримкою безпечних, добровільних та довготривалих рішень стосовно переміщення;
- Виділити спеціальні кошти з державного бюджету для підтримки діяльності офісу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у сфері захисту прав ВПО, особливо для розвитку потенціалу регіональних представництв Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в місцях проживання ВПО;
- Полегшити гуманітарний доступ ООН і міжнародних неурядових організацій, а також місцевих громадських організацій до територій, які не контролюються урядом, зокрема шляхом внесення змін до Податкового кодексу України;
- Розробити, прийняти і запровадити національну стратегію, засновану на повазі до прав людини та спрямовану, серед іншого, на створення умов для імплементації довготривалих рішень стосовно безпеки та добровільного переміщення;
- Забезпечувати ВПО чіткою, своєчасною й об'єктивною інформацією про їхні права і всі відповідні закони та програми, направлені на їхню підтримку, або ті, що мають безпосереднє до них відношення.

ВСТУП

Гуманітарними наслідками незаконної анексії Криму в березні 2014 року і збройного конфлікту, що почався в квітні 2014 року у східній Україні, стали великі страждання цивільних осіб, включаючи масове переміщення як всередині країни, так і за її межами. У 2016 році бойові дії тривають в східних регіонах України, і кількість переміщених осіб продовжує збільшуватися. Станом на червень 2016 року в Україні існує приблизно 1,8 мільйонів (1,785,740) офіційно зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб.¹ Відповідно до інформації кластера з питань захисту УВКБ ООН, з цього числа невідома точно, однак є значною кількість зареєстрованих ВПО (можливо, йдеться про сотні тисяч людей), які стали переселенцями не через сам конфлікт, а перемістились на територію, контрольовану урядом (ТКУ), та зареєструвалися як ВПО з ціллю отримання пенсій, виплата яких передбачена національним законодавством для ВПО, що знаходяться на ТКУ². Крім того, слід зазначити, що вищезгадана кількість відноситься до ВПО на територіях, що контролюються урядом (ТКУ); кількість ВПО на територіях, що не контролюються урядом (ТНКУ), невідома. Крім того, Верховний комісар ООН у справах біженців повідомляє, що відповідно до офіційних джерел в приймаючих країнах опинились більше мільйона українців, які звертаються за статусом біженця або іншим чином намагаються врегулювати своє перебування в прикордонних державах. Більшість з них знаходяться в Російській Федерації (1 092 212) і Білорусії (130 056).³

ВПО в Україні стикаються із значними особливими проблемами, пов'язаними з їхньою незахищеністю та потребою в допомозі. Нещодавно переміщені особи терміново потребують безпеки, тимчасового житла, одягу, ковдр, їжі, води і

¹ Уряд України, Міністерство соціальної політики, данні на 6 червня 2016 року.

² Кластер ООН з питань захисту, *Оновлена інформація про призупинення виплати соціальної допомоги і пенсій ВПО, червень 2016 року*, С. 1.

³ Верховний комісар ООН у справах біженців, *Україна: Оперативне оновлення Верховного комісару ООН у справах біженців, 23 квітня — 13 травня 2016 року*, С. 2. Доступно за посиланням: <http://unhcr.org.ua/attachments/article/1299/UNHCR%20UKRAINE%20Operational%20Update%2013MAY16%20FINAL.pdf>

часто також доступу до медичного обслуговування, зокрема психосоціальних послуг, а також потребують підтримки щодо возз'єднання родини і відновлення загублених документів, що посвідчують особу. Важливим є доступ до освіти, до можливостей отримання доходів і до соціальних послуг. Серед ВПО в Україні багато осіб із обмеженими можливостями і осіб старше 65 років, обидві групи стикаються з додатковими проблемами. ВПО та інші цивільні особи на територіях, що не контролюються урядом, та на територіях, які охоплені активними подіями конфлікту, перебувають в особливій небезпеці. Тим часом, гуманітарний доступ до територій за межами ефективного контролю уряду України залишається дуже обмеженим, особливо для ООН й інших міжнародних організацій. Крім того, оскільки конфлікт і криза переміщення, яка виникає в результаті нього, триває вже третій рік, переміщення стає довгостроковою перспективою багатьох ВПО, що призводить до все більш важкої ситуації для ВПО, а також для родин і громад, що їх приймають. У цьому відношенні Комітет міністрів Ради Європи (КМРЕ) і Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) неодноразово приймали резолюції і рекомендації, що спонукають до дій і висловлюють «глибоке занепокоєння щодо ситуації всіх осіб, на яких вплинув конфлікт, зокрема внутрішньо переміщених осіб і біженців».⁴

«Українські органи влади мають взяти на себе ініціативу і продемонструвати свою рішучість в забезпеченні того, щоб ВПО одержали весь спектр захисту, правом на який вони наділені відповідно до міжнародного права».

Комісар Ради Європи
з прав людини Нілс Муїжнієкс

Відповідно до міжнародного права захист, допомога і знаходження рішень для ВПО є, насамперед, відповідальністю уряду. Як було підкреслено Комісаром Ради Європи з прав людини, «українські органи влади мають взяти на себе ініціативу в цьому процесі і продемонструвати, як вони забезпечили те, щоб ВПО одержали весь спектр захисту, правом на який вони наділені відповідно до міжнародного права».⁵ Уряд України визнає свою відповідальність щодо ВПО і все частіше виконує свої зобов'язання багатьма способами. У той же час необхідно визнати той факт, що місцеві неурядові організації і волонтерські ініціативи першими стали надавати гуманітарну допомогу

⁴ Див., наприклад, Рада Європи, Комітет міністрів, Ситуація в Україні, Рішення 1207-х зборів — 17 вересня 2014 року, п. 1.5; і Рада Європи, Комітет міністрів, Ситуація в Україні, Рішення 1210-х зборів — 22 і 24 жовтня 2014 року, п. 1.6, CM/De/Dec (2014) 1130, DD (2014) 1193 і DD (2014) 1278.

⁵ Рада Європи, Комісар з прав людини, *Лист від Нілса Муїжнієкса (Nils Muiznieks) пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-Міністру України, від 27 червня 2014 року*, Ref: Comm/HR/IG/sf 017–2014, Comm (2014) 15. Доступно за посиланням [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)15&direct=true&Ref=Co mmDH\(2014\)15&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)15&direct=true&Ref=Co mmDH(2014)15&Language=lanEnglish&direct=true)

«Я спонукаю Уряд України прийняти законодавчі норми, що врегулюють ситуацію з ВПО і забезпечать їхній захист відповідно до Європейських і міжнародних стандартів.»

Комісар Ради Європи
з прав людини Нілс Муїжнієкс

та були в центрі цього процесу. Багато регіональних і місцевих органів влади в населених пунктах, що приймають ВПО, також продемонстрували солідарність з ВПО і активно відреагували на їхні проблеми, часто роблячи це за відсутності відповідних ресурсів. Зусилля уряду і неурядових організацій доповнюють ООН, міжнародні неурядові організації, а з боку Європи — єдина організація з мандатом щодо прав людини, верховенства права і демократії — Рада Європи.

Забезпечення національної законодавчої бази, що захищає права ВПО і відповідає на їхні особливі потреби, вважається одним з ключових показників національної відповідальності щодо реагування на внутрішнє переміщення.⁶ ВПО, як й інші громадяни або особи, які мають звичне місце проживання в країні, мають права відповідно до міжнародного права прав людини; а в ситуації збройного конфлікту до них також застосовується міжнародне гуманітарне право, що надає додаткові гарантії для цивільних осіб. Генеральний секретар Організації Об'єднаних Націй у своєму звіті у лютому 2016 року, викладаючи плани щодо більш ефективного реагування на гуманітарні проблеми в усьому світі, підкреслив важливість національної політики і законодавчого регулювання питань внутрішнього переміщення «для гарантування існування нормативно-правової системи, яка відповідає на потреби переміщених осіб», і наголосив, що такі інструменти і програми мають бути розроблені і застосовані в країнах, що зазнають переміщення.⁷ Дійсно, протягом багатьох років резолюції і рекомендації Ради Європи й ООН спонукали країни, що зазнають внутрішнього переміщення, приймати і запроваджувати

⁶ Ерін Муні (Erin Mooney), *Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади* (Інститут Брукінгса — Проект Бернського університету щодо внутрішнього переміщення, 2005 рік) (надалі: «Параметри відповідальності національної влади»). Параметри відповідальності національної влади було також видано як офіційний документ ООН, представлений представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, Уолтером Келіном (Walter Kälin), у 2005 році, як документ ООН E/CN.4/2006/71/Add.1 (23 грудня 2005 року). Параметри було перекладено принаймні на 11 мов: арабську, азербайджанську, китайську, французьку, португальську, російську, сербську, сингальську, іспанську, тамільську і тайську. Доступ на: <http://www.brookings.edu/research/reports/2005/04/national-responsibility-framework>

⁷ Організація Об'єднаних Націй, «Одне Людство: Спільна відповідальність». Звіт Генерального секретаря Світового гуманітарного саміту, документ ООН A/70/XX ООН, Попередній проект, лютий 2016 року, параграф 84.

ти національне законодавство і програми, що охоплюють усі фази внутрішнього переміщення, і схвалювали ініціативи багатьох урядів, які зробили це.⁸

В Україні низка голосів, зокрема ВПО, місцеві неурядові організації, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, багато парламентаріїв і міжнародних діячів, підкреслили потребу у зміцненні національної нормативно-правової бази для посилення захисту, допомоги і підтримки тривалих рішень для ВПО. Вже в червні 2014 року, у перші місяці кризи переміщення, Комісар Ради Європи з прав людини підкреслив важливість «прийняття законодавчих норм, що регулюють ситуацію з ВПО і забезпечують їхній захист відповідно до європейських і міжнародних стандартів», спонукаючи уряд України працювати в тісному співробітництві з міжнародними організаціями в цьому відношенні.⁹ Спеціальний доповідач ООН з питань прав внутрішньо переміщених осіб так само звернувся до уряду з проханням «переконатися, що він цілком відповідає своїм зобов'язанням за міжнародними стандартами, зокрема *Керівними принципами з питання переміщення осіб всередині країни*, по відношенню до всіх ВПО у межах своїх територій, і гарантує всі їхні права людини без дискримінації».¹⁰

Прийняття Парламентом у жовтні 2014 року *Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»* набуло широкого схвалення, зокрема з боку Генерального секретаря Ради Європи. Проте, незабаром після прийняття Закону правозахисники зазначили, що «можуть знадобитися деякі зміни для того, щоб привести його у відповідність до міжнародних стандартів».¹¹ Дійсно, Рада Європи у своїх коментарях до законопроекту в жовтні 2014 року передбачала, що «багато з його положень будуть потребувати додаткових змін для того, щоб закон був цілком ефективним і на практиці гарантував права ВПО; безперешкодне впровадження закону також буде потребувати додаткових інституційних узгоджень».¹² Важливим

⁸ Див., наприклад, Генеральна асамблея ООН, «Резолюція 64/162 щодо захисту і допомоги внутрішньо переміщеним особам», прийнята 18 грудня 2009 року, документ ООН A/64/162 (17 березня 2010 року), параграфи 12–13.

⁹ Рада Європи, Комісар з прав людини, Лист від Нілса Муїжнієкса (Nils Muiznieks) пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-Міністру України, 27 червня 2014 року. Доступно за посиланням: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH\(2014\)15&direct=true&Ref=CommDH\(2014\)15&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH(2014)15&direct=true&Ref=CommDH(2014)15&Language=lanEnglish&direct=true)

¹⁰ Організація Об'єднаних Націй, «Звіт Спеціального доповідача з питань прав внутрішньо переміщених осіб», Чалока Бейані (Chaloka Beyani). Місія в Україні, документ ООН A/HRC/29/34/Add.3 (2 квітня 2015 року), параграф 79.

¹¹ Там само.

¹² Рада Європи, Генеральний директорат, Права людини і верховенство права, «Думка DGI, директорату з прав людини щодо законопроекту України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», DGI (2014) 24, 10 жовтня 2014 року, С. 9.

результатом стало внесення змін до цього Закону, які були прийняті 24 грудня 2015 року і набрали чинності 13 січня 2016 року.¹³ Проте, подальші зміни є необхідними для того, щоб привести Закон про ВПО у відповідність із міжнародними стандартами, а також потрібна подальша гармонізація і розробка додаткових положень і інструкцій, щоб привести існуючу практику у відповідність із змінами. Крім того, досвід у всьому світі показав, що у той час як прийняття спеціального законодавства про ВПО є важливим у багатьох контекстах, також необхідно переглянути інше загальне законодавство, що не спеціалізується на ВПО, і оцінити, наскільки воно відповідає особливим потребам ВПО і дозволяє їм реалізовувати свої права на засадах повної рівності.¹⁴ У цьому відношенні у 2016 році Рада Європи підкреслила:

Як частина основної відповідальності держави щодо захисту і допомоги ВПО, українські органи влади несуть відповідальність стосовно уживання всебічних заходів, включаючи впровадження законодавства, адаптацію й оптимізацію необхідних адміністративних процедур і розвиток координації й механізмів реагування.¹⁵

Уряд України визнав свій обов'язок щодо вжиття таких заходів. Закон про ВПО указує, що Кабінет Міністрів України протягом трьох місяців зі вступу Закону в силу буде вживати необхідні законодавчі та регуляторні заходи, зокрема приведе всі нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України у відповідність до цього Закону, а також «забезпечить перегляд та приведення відповідними центральними органами державної виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність до цього Закону».¹⁶ Крім того, уряд, у своєму *Плані дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини*, що був схвалений Кабінетом Міністрів України 23 листопада 2015 року доручає «розроблення і затвердження методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, що зачіпають права внутрішньо переміщених осіб, на відповідність *Керівним принципам ООН з питань переміщення всередині країни*, для того, щоб забезпечити, як встановлено в очікуваному результаті Національної стратегії, що «міжна-

¹³ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», прийнятий 20 жовтня 2014 року, із змінами від 28 грудня 2014 року, 5 березня 2015 року, 24 грудня 2015 року і 26 січня 2016 року, стаття 20.

¹⁴ *Параметри відповідальності національної влади*, С. 18. Див. також Елізабет Ферріс, Ерін Муні та Шарін Старк. *Від відповідальності до відповіді: оцінка національних підходів до внутрішнього переміщення*. (Інститут Брукінгса). — Лондонська Школа Економіки, Проект по внутрішньому переміщенню, 2011. — С. 63–73.

¹⁵ Рада Європи, «Відкриття проекту Ради Європи з підтримки внутрішньо переміщених осіб в Україні», Прес-реліз, 28 січня 2016 року.

¹⁶ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», стаття 20.

родно-правові механізми використовуються для захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».¹⁷ Продовження впровадження цих зобов'язань залишається важливим.

Це дослідження було ініційовано Радою Європи для того, щоб проінформувати і підтримати такі ініціативи з боку уряду України. Це дослідження містить загальний аналіз ситуації, який буде використано при імplementації проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що реалізується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки у співробітництві з урядом України й іншими ключовими зацікавленими сторонами в Україні. Заснований як відповідь на запит української влади щодо викликів, які постали перед країною у зв'язку із задоволенням потреб тих осіб, які постраждали внаслідок внутрішнього переміщення, проект охоплює чотири структурні компоненти: вдосконалення законодавства та регуляторних процедур у сфері захисту прав людини ВПО, імplementації цієї нормативно-правової бази, підвищення обізнаності населення про права ВПО та підтримка соціальної, економічної і політичної інтеграції. Усі чотири стовпи діяльності проекту будуть враховувати результати і рекомендації цього дослідження.

Обсяг і ціль цього дослідження

Ціль цього дослідження полягає в тому, щоб проаналізувати національну нормативно-правову базу України щодо прав ВПО і оцінити її відповідність міжнародним стандартам і стандартам Ради Європи. Більш детально, це дослідження прагне визначити будь-які розбіжності й «сірі зони» з точки зору відповідності національного законодавства України міжнародним і європейським стандартам, вказавши сфери, що вимагають змін на рівні законів, підзаконних нормативно-правових актів та на адміністративному рівні. Таким чином, це дослідження прагне підтримати і зміцнити триваючі зусилля уряду України для того, щоб реагувати на внутрішнє переміщення, використовуючи засоби на основі дотримання прав людини. Крім того, це дослідження прагне збільшити усвідомлення прав ВПО усіма зацікавленими сторонами, зокрема самими ВПО. Зрештою, що найбільш важливо, дослідження прагне сприяти розширеному просуванню і захисту прав ВПО в Україні.

¹⁷ Уряд України, План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, Додаток до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1393-р від 23 листопада 2015 року, п. 122.

З погляду законодавчих джерел, що підлягають аналізу, істотним першим кроком стало визначення і підбір відповідних національних законів та підзаконних нормативно-правових актів. До початку цього дослідження було підготовлено вибірку відповідних актів національного законодавства та аналітики щодо ключових правових проблем, з якими зіштовхуються ВПО в Україні під час реалізації своїх прав (див. Додаток 2).¹⁸

Міжнародні стандарти щодо внутрішнього переміщення, а саме, *Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни* (надалі — «*Керівні принципи*»)¹⁹ зайняли центральне місце при аналізі національного законодавства з точки зору його відповідності міжнародному праву. Розроблені представником Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішньо переміщених осіб за вимогою держав – членів ООН для того, «щоб розробити відповідну нормативну базу щодо внутрішнього переміщення», *Керівні принципи* поєднуються, є сумісними з і роз'яснюють міжнародні правові норми, особливо щодо міжнародного права прав людини і міжнародного гуманітарного права, які найбільше стосуються ситуацій внутрішнього переміщення.²⁰ Офіційно представлені ООН у 1998 році *Керівні принципи* з того часу одержали широке міжнародне визнання. У вересні 2005 році усі 196 глав держав і урядів, що зібралися в Нью-Йорку на Всесвітній саміт, одностайно визнали ці принципи «важливою міжнародною базою для захисту внутрішньо переміщених осіб».²¹ Генеральна асамблея ООН не лише схвалила «той факт, що зростаюча кількість держав, агенцій Організації Об'єднаних Націй і регіональних та неурядових організацій застосовує їх як стандарт», але також і заохочувала «усіх відповідних діячів використовувати *Керівні принципи*, коли мають справу із ситуацією внутрішнього переміщення», зокрема використовувати *Керівні принципи* при розробці національного законодавства і програм».²²

¹⁸ Оновлена версія цієї вибірки відповідного національного законодавства надана в Додатку 2.

¹⁹ Організація Об'єднаних Націй, «*Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни*», документ ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

²⁰ Див. Уолтер Келін (Walter Kälin), «*Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни: Анотації*», оновлене видання, Дослідження щодо міжнаціональної законодавчої політики, № 38 (Американське товариство з міжнародного права і проект Брукінгса-Берна щодо внутрішнього переміщення, 2008 рік) [надалі — «Анотації до Керівних принципів»].

²¹ Організація Об'єднаних Націй, резолюція Генеральної Асамблеї ООН A/60/L.1 (2005 рік), параграф 132.

²² Організація Об'єднаних Націй, резолюція Генеральної Асамблеї ООН 64/162 «Захист і допомога внутрішньо переміщеним особам», документ ООН A/RES/62/153, параграфи 10 і 11.

Комітет міністрів Ради Європи, «підкреслюючи свою прихильність до суті та положень *Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй* і свою готовність запровадити їх у національне законодавство і програми держав-членів», «рекомендує державам-членам під час формулювання національного законодавства і практики, коли зіштовхуються із внутрішнім переміщенням, керуватися [...] *Керівними принципами Організації Об'єднаних Націй з питання переміщення осіб всередині країни* й іншими відповідними міжнародними інструментами з прав людини або гуманітарного права.²³ Уряд України, окрім того, що підтримав *Керівні принципи* на Всесвітньому Саміті 2005 року, за допомогою Рекомендації, прийнятої Комітетом міністрів Ради Європи, через надання згоди щодо рішень, прийнятих Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)²⁴, підтвердив застосовність *Керівних принципів* до поточної кризи переміщення в Україні. Більш детально, він взяв на себе відповідальність за «експертизу проектів нормативно-правових актів, пов'язаних з правами ВПО, та перевірку їхньої відповідності *Керівним принципам Організації Об'єднаних Націй з питання переміщення осіб всередині країни*.»²⁵

Рада Європи протягом років до свого визнання *Керівних принципів* розробила багату регіональну базу стандартів з прав людини, в основі якої — Європейська конвенція з прав людини та її Протоколи.²⁶ Рада Європи підкреслила, що Європейська конвенція з прав людини «є дуже ефективним інструментом для захисту ВПО в Європі», і «зобов'язання, узяті державами – членами Ради Європи, [...] виходять за рамки зобов'язань, передбачених у *Керівних принципах ООН*».²⁷ Дійсно, це дослідження підкреслює, що Європейська конвенція з прав людини та Протоколи до неї можуть багато чого запропонувати стосовно захисту ВПО. Юриспруденція Європейського суду з прав людини це доводить; відповідні справи щодо внутрішнього переміщення було розглянуто і відображено в цьому дослідженні. Перегляну-

²³ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація Rec2006 (6) Комітету міністрів Державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, прийнята 5 квітня 2006 року [надалі — «Рада Європи, Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО 2006 (6)»]. До цього Парламентська асамблея Ради Європи визнала, що «Керівні принципи» «складають стандарт для урядів та інших відповідальних органів влади і міжурядових організацій, і є важливим інструментом у їхній роботі з переміщеними особами». Парламентська асамблея Ради Європи, Рекомендації 1631 (2003 рік), «Внутрішнє переміщення в Європі», від 25 листопада 2003 року.

²⁴ Для таких ключових зобов'язань ОБСЄ щодо ВПО див.: www.legislationline.org/topics/organisation/3/topic/10/subtopic/45

²⁵ Кабінет Міністрів України, «План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року», Додаток до Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1393-р від 23 листопада 2015 року, п.122.

²⁶ Див. http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf

²⁷ Рада Європи, Пояснювальна записка від 5 квітня 2006 року, Загальні підходи.

та Європейська соціальна хартія (ЄСХ)²⁸ (та інші відібрані конвенції Ради Європи, зокрема, Рамкова конвенція про захист прав національних меншин (РКНМ)), є також релевантними і знайшли відображення в цьому тематичному аналізі. На додаток до міжнародних та європейських стандартів з прав людини загального характеру Рада Європи визнавала більше десятиліття, що «внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби через їхнє переміщення», що потребує особливої уваги.²⁹ Рекомендації Комітету міністрів щодо внутрішньо переміщених осіб і супровідна Пояснювальна записка щодо внутрішньо переміщених осіб³⁰ стали основою цього аналізу.

Таким чином, з погляду на законодавчі джерела, це дослідження охоплює відповідні національні, регіональні і міжнародні стандарти щодо внутрішнього переміщення й аналізує співвідношення цих трьох рівнів норм. Як нещодавно підкреслив Генеральний секретар ООН, усі три рівні аналізу є важливими: «Регіональні структури [...], національна політика і законодавча база щодо внутрішнього переміщення та *Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни* є важливими для того, щоб забезпечувати нормативну систему, яка відповідає потребам переміщених осіб»³¹.

Дослідження і його методологія також враховували інші ключові глобальні документи про внутрішнє переміщення, а саме, «*Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади*»³² і «*Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців*» (надалі — *Керівництво для законодавців і високопосадовців*),³³ особливо викладений в ньому перелік «мінімальних істотних елементів державного регулювання» стосовно внутрішнього переміщення. З метою цього дослідження універсальний перелік з «мінімальними істотними елементами державного регулювання» з *Керівництва для законодавців і високопосадовців*, яке стосується внутрішнього переміщення, було згруповано у двадцять одну тему, що покривають діапазон проблем, зокрема: захист від примусо-

²⁸ «Європейська соціальна хартія» (переглянута), 2006 рік.

²⁹ Рада Європи, Рекомендації Комітету міністрів, 2006 (6), преамбула.

³⁰ Рада Європи, Рекомендації Комітету міністрів, 2006 (6); Пояснювальний меморандум.

³¹ Організація Об'єднаних Націй, Доповідь «Одне слово — спільна відповідальність», *Звіт Генерального секретаря під час Світового форуму присвяченому гуманітарним питанням* (2016), п. 84.

³² Там само.

³³ «Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців» (2010). Див. також супутнє видання, на якому ґрунтується «Керівництво для законодавців та високопосадовців», Уолтер Калін (Walter Kalin) та інші (редактори), «Запровадження керівних принципів щодо внутрішнього переміщення у національне законодавство: Проблеми і випробування», Дослідження щодо міжнародної законодавчої юридичної політики, № 41 (Проект Брукінгса-Берна щодо внутрішнього переміщення й американське товариство міжнародного права), 2010 рік.

вого переміщення; свобода пересування; визначення ВПО; збір даних і реєстрація ВПО; розлучення з сім'єю; доступ до харчування, води і засобів гігієни; здоров'я й основний притулок; право на житло, землю та майно; освіта; виборчі права; інституціональні механізми; розподіл відповідних ресурсів тощо. Дослідження оцінює ступінь, до якого «мінімальні істотні елементи державного регулювання» щодо внутрішнього переміщення втілені в чинній нормативно-правовій базі України. Щодо питання про «мінімальні» стандарти, звичайно, як підкреслила Рада Європи, ні «рекомендації Комітету міністрів [щодо ВПО], ні *Керівні принципи Організації Об'єднаних Націй* не мають перешкоджати державам – членам Ради Європи запроваджувати та підтримувати більш сприятливі стандарти для внутрішньо переміщених осіб».³⁴

Дві теми, що стосуються «мінімальних істотних елементів державного регулювання», не охоплюються цим дослідженням, а саме, ті, що стосуються переміщення, викликаного стихійними лихами і програмами розвитку. Розглядаючи поточні обставини в Україні, а також часові та просторові обмеження цього дослідження, було вирішено не досліджувати глибоко ці дві тематики, тобто не приділяти їм окремі розділи звіту. Відсутність двох таких розділів не має інтерпретуватися як зниження пріоритету важливості цих проблем; вони охоплюються мінімальними істотними елементами державного регулювання. Дійсно, як підкреслила Рада Європи, «потреби ВПО, що впливають зі стихійних лих чи техногенних катастроф, є не менш важливими, ніж ті, які походять від збройних конфліктів».³⁵ Також існує важлива практика Європейського суду з прав людини щодо державної відповідальності за внутрішнє переміщення через стихійні лиха.³⁶ І звичайно, проблеми переміщення через техногенні катастрофи є вкрай знайомими для України, після вибуху ядерного реактора в Чорнобилі в 1986 році.³⁷ Хоча це дослідження не включає вичерпні розділи щодо внутрішнього переміщення через стихійні лиха і через програми розвитку, до цих проблем звертаються деякою мірою у розділі щодо визначення ВПО. Сподіваємось, що більш глибокий аналіз цих проблем по відношенню до України буде проведено дослідниками в майбутньому.

Це дослідження також не включає розділ, пов'язаний з надзвичайно важливим питанням тривалих рішень щодо переміщення. З використовуваної ме-

³⁴ Рада Європи, Рекомендація Комітету міністрів, преамбула.

³⁵ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальний меморандум щодо ВПО, коментар до параграфа 1.

³⁶ Наприклад, Європейський суд з прав людини, справа «Будаєва та інші проти Росії», рішення від 20 березня 2008 року.

³⁷ Див. Сильва Мейбатян (Silva Meybatyan), «Ядерні катастрофи і переміщення», *Forced Migration Review*, Випуск 46 (лютий 2014 року), С. 63–65.

тодологічної бази впливає, що «мінімальні істотні елементи державного регулювання» не включають спеціальний розділ щодо тривалих рішень, а скоріше привертають увагу до деяких відповідних проблем в інших елементах. Наприклад, до стандартів щодо захисту від насильницького повернення звертаються в розділі стосовно свободи пересування, до питання щодо засобів до існування і доступу до соціальних послуг — в розділі щодо зайнятості і соціального захисту. Питання щодо тривалих рішень заслуговує на більш зосереджену увагу й аналіз, тим більше, що криза переміщення в Україні стає усе більш і більш тривалою за своєю природою. Вже в червні 2014 року Комісар Ради Європи з прав людини звернув увагу Прем'єр-міністра України: «Існує гостра потреба розробити урядову стратегію щодо надання тривалих рішень» для переміщених осіб. Комісар Ради Європи далі відзначив: «Усунення розбіжностей у законодавчих нормах, що регулюють ситуацію ВПО, і забезпечення їхнього захисту відповідно до європейських і міжнародних стандартів має бути основною частиною цієї стратегії».³⁸ Таким чином, це дослідження, навіть за відсутності окремого розділу, присвяченого тривалим рішенням щодо переміщення, може і має бути використано при формуванні стратегії щодо тривалих рішень.

Структура цього дослідження

Кожен з двадцяти одного тематичного розділу цього дослідження:

- Починається з стислого викладу (резюме) **мінімальних істотних елементів державного регулювання** в ситуації внутрішнього переміщення, що відносяться до тематичної проблеми, яка розглядається;
- Підсумовує відповідні **міжнародно-правові стандарти** щодо ВПО, які викладено в *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни*;
- Підсумовує відповідні **правові стандарти Ради Європи, рекомендації і обрану практику Європейського суду з прав людини**;
- Оглядає й аналізує відповідне **національне законодавство України** у світлі вищезгаданих стандартів;
- **Рекомендує**, на основі цього правового аналізу, відповідні заходи для посилення правового захисту ВПО в Україні.

³⁸ Європейський Суд, Комісар з прав людини, «Україна: термінові дії, необхідні для захисту внутрішньо переміщених осіб», 17 липня 2014 року.

МІНІМАЛЬНО НЕОБХІДНІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ОГЛЯД МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ, АНАЛІЗ І РЕКОМЕНДАЦІЇ ДЛЯ УКРАЇНИ

1. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНОЇ ОСОБИ»

Коли у державі відбувається внутрішнє переміщення осіб, питання визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» набуває особливої актуальності для визначення кількості та місця знаходження внутрішньо переміщених осіб, а також для планування та впровадження заходів із задоволення їхніх конкретних потреб, які виникли в результаті переміщення. Важливо зрозуміти, що визначення поняття «внутрішньо переміщеної особи» повинно носити описовий характер; воно не повинно впливати на обсяг їхніх прав та свобод відповідно до міжнародного права.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Прийняти та узгодити поняття «внутрішньо переміщені особи», яке відповідає положенням і не буде вужчим, ніж те, що застосовується у *Керівних принципах ООН*. Визначення «внутрішньо переміщеної особи» не повинно встановлювати якийсь конкретний правовий статус, що може бути надано, в якому може бути відмовлено або який може бути скасовано в конкретних випадках; воно має описувати фактичні обставини, в яких опинилася особа, для визначення застосовності законів та програм, які стосуються «внутрішньо переміщених осіб».

У *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни* надано визначення внутрішньо переміщених осіб, яке отримало широке міжнародне визнання. Згідно з *Керівними принципами*:

«[...] внутрішньо переміщеними особами вважаються особи або групи осіб, яких змусили покинути свої будинки або звичні місця проживання, зокрема в результаті або щоб уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів».³⁹

У визначенні поняття «внутрішньо переміщеної особи» зроблено акцент на двох фундаментальних елементах: (1) примусовий або будь-яким іншим чином недобровільний характер переміщення; та (2) факт того, що таке переміщення відбувається в межах державних кордонів.⁴⁰ Якщо говорити про перший елемент, який стосується характеру переміщення, то у визначенні зазначено декілька можливих причин для такого переміщення, хоча передмова «зокрема» вказує на те, що цей перелік не є вичерпним. Також, як зазначено у визначенні, особи можуть вважатися внутрішньо переміщеними як в результаті зазначених факторів, так і з метою уникнення їхніх наслідків. Щодо другого елементу переміщення, який стосується того, що воно має відбуватися в межах кордонів конкретної держави, де переміщені особи отримують притулок, то в *Поясненні до Керівних принципів* зазначено, що це потрібно сприймати в «широкому сенсі». Зокрема, цю вимогу буде дотримано навіть у випадку, якщо переміщені особи, які змушені пересуватися транзитом через територію сусідньої держави з метою отримання доступу до безпечної частини власної країни, спершу відправились за кордон, а потім повернулися (добровільно або примусово) до власної країни, але не можуть повернутися до звичного місця проживання у зв'язку з причинами, зазначеними у визначенні; або добровільно поїхали до іншої частини власної країни, але не можуть повернутися додому, оскільки події, які сталися за їхньої відсутності роблять таке повернення неможливим або необґрунтованим.⁴¹ Останній описаний сценарій, що стосується осіб, які тимчасово покинули місце постійного проживання (наприклад, з метою навчання, тимчасового працевлаштування, подорожі тощо), але не можуть повернутися додому через обставини, зазначені у визначенні поняття ВПО, є аналогічним до

³⁹ *Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни*, Вступ, абзац 2.

⁴⁰ *Пояснення до Керівних принципів*, С. 3.

⁴¹ *Пояснення до Керівних принципів*, С. 3–4.

поняття «біженець за місцем знаходження» (*sur place*), визначеного у міжнародних договорах, які стосуються біженців.

Слід відзначити, що ані міжнародне визначення «внутрішньо переміщених осіб», яке закріплено у *Керівних принципах*, ані самі принципи не оперують таким поняттям як «громадянство». Негромадяни та іноземці також можуть вважатися внутрішньо переміщеними особами, за умови якщо вони перебувають у певній країні не просто транзитом, а більш-менш постійно, тобто вони, як зазначено у визначенні, будуть «змушені покинути свої будинки або звичні місця проживання».⁴² Тому такі категорії переміщених осіб будуть розглядатися як ВПО: внутрішньо переміщені громадяни зазначеної країни; переміщені особи без громадянства, які мали звичайне місце проживання в зазначеній країні; переміщені громадяни іншої країни, які жили в зазначеній країні протягом певного часу, можливо, навіть протягом поколінь, і в цілому втратили зв'язок з країною, громадянами якої вони є; переміщені громадяни іншої країни, які мають постійне місце проживання в зазначеній країні, через те що вони були допущені на територію для постійного або тривалого перебування; та біженці, які повернулися до країни свого походження, але не можуть повернутися до своїх домів або не можуть знайти іншого довготривалого рішення через соціальну або економічну інтеграцію в іншій частині.⁴³

І, зрештою, необхідно розуміти, що поняття того, хто є ВПО, не є правовим визначенням. Як зазначено у *Поясненні до Керівних принципів*: «набуття положення переміщеної особи в межах країни походження або країни звичного проживання не надає якогось особливого правового статусу в тому сенсі, як це відбувається у випадку зі статусом біженця». Цей факт «не виключає можливості застосування адміністративних заходів, таких як реєстрація на національному рівні з метою визначення осіб, які були переміщені та потребують спеціальної допомоги». Водночас важливо звернути увагу на те, що «відсутність такої реєстрації не позбавляє внутрішньо переміщених осіб прав та свобод, які вони мають відповідно до права прав людини та гуманітарного права».⁴⁴ (Див. також розділ щодо збору даних, в якому розглядаються питання реєстрації внутрішньо переміщених осіб).

⁴² Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 12.

⁴³ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 12–13.

⁴⁴ Пояснення до Керівних принципів, С. 4–5.

Рада Європи прийняла вищезазначене визначення поняття ВПО, яке було передбачене *Керівними принципами ООН*. Це чітко зазначено в Рекомендаціях Комітету міністрів РЄ щодо внутрішньо переміщених осіб⁴⁵ та у відповідній пояснювальній записці.⁴⁶ В Рекомендаціях дослівно відображено визначення, яке надається *Керівними принципами*. Проте, приймаючи визначення ООН, інституції та органи РЄ за допомогою власних термінів визначили особливу вразливість і необхідність захисту цієї різномірної групи.

У більш ранній Рекомендації від 2003 року щодо внутрішнього переміщення в Європі ПАРЕ посилалася на *Керівні принципи ООН* та закликала держави — учасниці РЄ дотримуватись їх та запровадити їхні положення до національного законодавства. У цьому документі ПАРЕ підкреслює відмінність між захистом біженців і внутрішньо переміщених осіб, таким чином вказуючи на особливу вразливість ВПО, зазначаючи що

«ВПО як такі, на відміну від біженців, які перебувають під захистом Женевської конвенції 1951 року про статус біженців, не захищені жодним міжнародним юридично зобов'язуючим документом, і їхні основні права не може бути забезпечено на міжнародному рівні за допомогою будь-якого конкретного інструмента. Питання ВПО часто сприймається як внутрішнє питання відповідної країни і отримує набагато менше уваги з боку міжнародної спільноти, ніж питання біженців.»⁴⁷

Таку особливу вразливість ВПО було додатково підкреслено в Рекомендації 1877 (2009), в якій ПАРЕ висловила занепокоєння з приводу відсутності довготривалих рішень для переважної більшості ВПО в Європі, які «продовжують жити в злиднях, боротися за можливість користуватися своїми правами і відчують себе непотрібними через нехтування або нездатність захистити права людини, які їм належать, зокрема економічні, соціальні і культурні права». Хоча переміщення є «результатом конфліктів, які виникають через велику кількість різних причин [...] таких як затяжні конфлікти і етнічний поділ», Асамблея наполягає на тому, що спільною рисою є те, що «будь-яка категорія ВПО є особливо вразливою, перебуває в залежності від державної допомоги та потребує адресної допомоги».⁴⁸

⁴⁵ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року.

⁴⁶ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)35 Додаток, 5 квітня 2006 року.

⁴⁷ Рекомендація ПАРЕ 1631(2003), *Внутрішнє переміщення в Європі*, 25 листопада 2003 року.

⁴⁸ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), *Люди, забуті Європою: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року.

Міжнародне визначення ВПО стосується саме тих переміщених осіб, «які не перетинали міжнародно визнаних кордонів держав». Проте, у деяких випадках, як, наприклад, показує досвід Європи — розпад колишньої Югославії призвів до того, що стан кордонів регулярно змінювався. Як наслідок, це призводило до таких випадків, де різноманітність ситуацій і властива складність поняття внутрішнього переміщення ставила під сумнів саме визначення, як це було явно продемонстровано у випадку колишніх югославських республік: хоча переміщені особи на той час і не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів, але в даний момент «є внутрішньо переміщеними особами з Косова, які проживають в Чорногорії».⁴⁹ В іншому випадку, коли статус кордонів стає предметом спору, лишається питанням, чи правильно класифікувати переміщених осіб як біженців — які, за визначенням, не перетинають міжнародний кордон, або коли переміщення ВПО може бути вкрай політизованим питанням. У таких випадках потрібно застосовувати прагматичний, але принциповий підхід. Наприклад, як вказує Венеційська комісія (ВК), в Грузії осіб, переміщених в результаті конфліктів в самопроголошеній автономній області Південній Осетії (а так само для Абхазії), які залишилися на території Грузії, класифікували як жертв конфлікту в колишньому регіоні Південна Осетія, а їхній статус було замінено з «біженців та внутрішньо переміщених осіб» на «вимушені мігранти», що ВК розцінила як покращення.⁵⁰ Хоча існування цього поняття в законодавстві і визнання статусу ВПО має першорядне значення, ці приклади демонструють необхідність гнучкого і всеосяжного тлумачення, що додатково підтверджується тим фактом, що обставини певного конфлікту можуть вимагати використання іншого терміну.

С. Аналіз національного законодавства

Визначення внутрішньо переміщеної особи було сформульовано в українському законодавстві тільки після того, як настала криза внутрішнього переміщення у зв'язку із конфліктом, який почався у 2014 році, а саме під час процесу написання проекту закону про переміщених осіб. Перший закон України щодо вимушеного внутрішнього переміщення під назвою «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» був прийнятий Верховною Радою України (українським парламентом) 20 жовтня 2014 року. При-

⁴⁹ Європейський Комітет з соціальних прав, Висновки 2013 — Чорногорія 2013/def/MNE/13/1/EN. — Ст. 13.1.

⁵⁰ Висновок Венеційської комісії щодо проекту Закону Грузії «Про реституцію власності та компенсації на території Грузії для жертв конфлікту в колишньому регіоні Південна Осетія», Висновок №364/2005, 22 червня 2007 року.

йняття національного закону про ВПО було схвалено багатьма національними та міжнародними інституціями. В той же час громадянське суспільство, деякі депутати Верховної Ради та міжнародні організації привернули увагу до деяких недоліків у тексті закону про ВПО, зокрема щодо визначення поняття ВПО. Це привело до розробки законопроекту № 2166 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». З листопада 2015 року Верховна Рада України підтримала законопроект № 2166. Однак 25 листопада 2015 року Президент України наклав вето на нього та повернув його для доопрацювання. Нарешті, 24 грудня 2015 року, парламент повторно проголосував за проект закону, а 6 січня 2016 року він був підписаний Президентом, у результаті чого було прийнято зміни до закону про ВПО, зокрема до визначення поняття ВПО.⁵¹

Стаття 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» містить таке визначення ВПО:

Внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили 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.

Навіть із нещодавніми змінами (які відображені у визначенні, зазначеному вище) поняття ВПО, сформульоване в національному законодавстві, суперечить міжнародним стандартам з двох причин. По-перше, воно звужує визначення, яке сформульовано в *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни*, тому що встановлює вимоги щодо громадянства та реєстрації місця проживання для ВПО. По-друге, щодо характеру переміщення, визначення в національному законодавстві встановлює вичерпний перелік причин переміщення, і що ще гірше, не вказує на те, що внутрішнє переміщення має стосуватись вимушеного переміщення у межах міжнародно визнаних національних кордонів. Крім того, визначення ВПО в національному законодавстві має третій недолік — воно встановлює особливий статус ВПО.

⁵¹ В цьому розділі та у всьому дослідженні, окрім випадків, де спеціально вказано інше, під «Законом про ВПО» мається на увазі редакція закону із змінами від 24 грудня 2015 року.

Спочатку в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» було встановлено, що тільки «громадянин України, який постійно проживає в Україні,» підпадає під визначення ВПО. Таким чином, закон виключав з визначення ВПО осіб без громадянства та інших мешканців, які не є громадянами. Громадянське суспільство виступило із ініціативою включити ці категорії осіб до визначення ВПО, обґрунтовуючи це тим, що багато з них опинились у таких ситуаціях і також стали вимушено переміщеними особами в результаті конфлікту і, таким чином, підпадають під міжнародне визначення ВПО. Активність громадянського суспільства з цього питання, а також з деяких інших питань щодо формулювань Закону про ВПО привела до написання, у співпраці із депутатами українського парламенту, законопроекту № 2166 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Як було зазначено вище, 3 листопада 2015 року Верховна Рада України проголосувала за цей законопроект, схвалила його чинну редакцію 24 грудня 2015 року, яка була підписана Президентом України 6 січня 2016 року. Прийняті зміни розширили визначення ВПО та включили до нього іноземців, які проживають на території України, а також деяких категорій осіб без громадянства, якщо хто-небудь з них був внутрішньо переміщений.

Однак Закон досі виключає із визначення ВПО осіб без громадянства, які не можуть доказати, що вони перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні. Іншими словами, визначення ВПО включає тільки документованих осіб без громадянства, тобто у більшості випадків, осіб, які отримали свої документи про безгромадянство за кордоном. Особи без громадянства, які не мають дійсних документів, а мають тільки паспорти СРСР, та були внутрішньо переміщені в результаті конфлікту, не підпадають під визначення ВПО. У зв'язку з цим доцільно зазначити, що Україна підписала Конвенцію 1954 року про статус осіб без громадянства та Конвенцію про скорочення безгромадянства 1961 року, однак не привела національне законодавство у відповідність до них. В результаті цього, в Україні не існує процедури визначення статусу безгромадянства, яка б дала можливість недокументованим особам без громадянства отримати документи, що підтверджують їхні законні підстави перебувати на території України та їхнє право на постійне проживання в Україні. Обидві з вищезазначених обставин є вимогами для того, щоб особа могла підпадати під визначення ВПО.

Крім того, як зазначалося вище, відповідно до міжнародного визначення ВПО, осіб, які були тимчасово відсутні за місцем свого постійного проживання в той час, коли почалась криза внутрішнього переміщення (наприклад, студенти або особи, що працюють далеко від свого місця проживання), і які через зміну обставин в Криму і в Східній Україні в даний час не в змозі повернутися до місця свого постійного проживання, слід розглядати як ВПО. Хоча визначення ВПО, що сформульовано в статті 1 (1) Закону України про ВПО прямо не виключає таких осіб, інші положення Закону про ВПО роблять це, окрім випадку зі студентами, стосовно яких було запропоновано окремі положення у Статті 4 (ч. 5) Закону про ВПО. Зокрема, відповідно до статті 4 (ч. 7) Закону про ВПО, для того щоб зареєструватися як ВПО, фізичним особам необхідно надати докази (офіційні документи або фотографічні докази), що підтверджують факт проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, на день виникнення обставин, що спричинили внутрішнє переміщення. Ця вимога означає, що ВПО, які тимчасово були віддалені від своїх домів, коли почалась криза переміщення (так звані ВПО *sur place*), не мають права відповідно до національного законодавства для реєстрації як ВПО. Отже, зміни до Закону про ВПО необхідні для приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів. (Див. також розділ про збір даних).

Характер руху

У першій версії (2014 року) Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» визначення ВПО передбачало такі вимоги щодо характеру руху: (1) особа була змушена або самостійно покинула своє місце проживання; і (2) переміщення відбулося у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Перша вимога щодо добровільного або примусового переміщення не була узгодженою із визначенням ВПО, що сформульоване у Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни, які встановлюють, що визначальною характеристикою ВПО є примусовий чи іншим чином недобровільний характер руху.

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», що набув чинності у січні 2016 року, змінив цю частину визначення ВПО, обмежуючи його тільки примусовим рухом, тим самим приводячи цю частину

українського визначення ВПО у відповідність до міжнародного визначення ВПО, що міститься у *Керівних принципах*.

Що стосується причин переміщення, їхній перелік, який міститься в Законі про ВПО, на перший погляд здається ширшим, ніж причини, що перелічені у *Керівних принципах* з питання переміщення осіб всередині країни. Серед причин переміщення визначення ВПО в українському Законі про ВПО окремо зазначає «тимчасову окупацію», яка безпосередньо стосується ситуації в Криму. Окрім ВПО, пов'язаних із конфліктом, українське визначення також включає осіб, які були переміщені в результаті надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Хоча це не є основною причиною переміщення в Україні на сьогоднішній день, це траплялось у минулому, особливо через ядерну аварію на Чорнобильській АЕС в 1986 році.⁵² Крім того, важливо, що національне законодавство відповідає міжнародним стандартам, тобто *Керівним принципам*, і враховує всі можливі типи переміщення, в тому числі переміщення, спричинене надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру. Крім того, слід мати на увазі, що причини переміщення, які містяться в *Керівних принципах*, не являють собою вичерпний перелік, оскільки в передмові зазначено «зокрема». Цей важливий нюанс відсутній в українському визначенні, що робить перелік причин переміщення в національному законодавстві значно вужчим, ніж перелік, який міститься у *Керівних принципах*.

Нарешті, особливу занепокоєність викликає те, що навіть із змінами 2016 року, визначення ВПО досі не містить вимоги про те, що рух має відбуватись в межах національних кордонів. Таким чином, визначення ВПО, передбачене в українському законі, також може включати в себе біженців і шукачів притулку, які, за визначенням, знаходяться за межами їхньої країни походження і підпадають під особливий правовий захист відповідно до міжнародного законодавства про біженців. Зміни, запропоновані до закону про ВПО 2014 року, на жаль, не мали на меті виправити цю помилку визначення ВПО. Внесення змін до визначення ВПО, вказуючи на те, що переміщення ВПО відбувається в межах «міжнародно визнаних державних кордонів» залишається необхідним для того, щоб привести національне законодавство у відповідність до міжнародної концепції визначення ВПО, що міститься в *Керівних принципах*.

⁵² Під час аварії на Чорнобильській АЕС у квітні 1986 року Україна входила до складу Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР). До кінця 1986 року приблизно 116000 жителів з 188 населених пунктів були евакуйовані з районів, які вважалися найбільш схильними до ризику випадіння радіоактивних опадів. Див. Сільва Мейбатян, «Ядерні катастрофи і переміщення», *Forced Migration Review*, випуск 46 (лютий 2014 року), С. 63–65.

Нарешті, хоча це і не виявлено у визначенні ВПО, норми закону України щодо реєстрації ВПО⁵³ створюють окремий правовий статус ВПО. Закон вимушує всіх ВПО зареєструватись як ВПО та отримати довідку ВПО, навіть тих, хто не потребує гуманітарної допомоги, а просто хоче користуватися своїми основними правами і доступом до соціальних послуг. Право зареєструватись як ВПО ґрунтується на згаданому вище визначенні ВПО, що сформульоване в національному законодавстві. Це питання розглядається більш детально в розділі, присвяченому збору даних, який також охоплює питання реєстрації ВПО.

D. Рекомендації

Необхідно прийняти ряд змін до національного законодавства, щоб привести визначення ВПО у відповідність до міжнародних стандартів. Крім того, зміни необхідні до відповідних норм, що регулюють реєстрацію ВПО, а також до тих, що стосуються заходів щодо імплементації міжнародних конвенцій щодо безгромадянства. Зокрема, важливо:

- Змінити визначення ВПО, що закріплене в Статті 1(1) Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», для того щоб додати вимогу щодо пересування в межах «міжнародно визнаних державних кордонів».
- Змінити Статтю 1(1) Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», додавши слова «зокрема», для того щоб зробити перелік причин переміщення невичерпним.
- Змінити Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та відповідні підзаконні нормативно-правові акти, для того щоб ВПО, які тимчасово були відсутні у своїх домівках, коли почалась криза переміщення, та не можуть повернутися через ці обставини, так звані ВПО *sur place*, мали можливість зареєструватись як ВПО.
- Забезпечити імплементацію Конвенції про статус осіб без громадянства (1954 р.) та Конвенцію про скорочення безгромадянства (1961 р.), які були ратифіковані Україною.

⁵³ Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», прийнята у жовтні 2014 року, п. 8.

Цивільні особи мають бути захищені від необхідності покидати свої домівки, тобто бути переміщеними. Переміщення являє собою обмеження свободи пересування та права на вільний вибір місця проживання (див. Розділ «Права, пов'язані із свободою пересування»)⁵⁴. У деяких випадках сам факт переміщення може розглядатися як міжнародний злочин.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право на свободу від примусового (свавільного)* переміщення.

Визнати примусове (свавільне) переміщення злочином за національним законодавством таким чином, щоб воно прирівнювалося до злочину проти людяності або військових злочинів у відповідності до Римського статуту.

Запровадити каральні та адміністративні заходи для забезпечення дотримання відповідних норм міжнародного гуманітарного права, зокрема правил ведення військових дій, розмежування між цивільними особами і комбатантами, а також цивільними і військовими цілями.

* В автентичному англійському тексті у назві цього розділу та за його текстом вживається словосполучення «arbitrary displacement», що у буквальному перекладі означає «свавільне переміщення». Термін «arbitrary» (свавільний) підкреслює, що примусове переміщення допускається у виключних випадках, коли воно переслідує легітимну мету, є необхідним у демократичному суспільстві, пропорційним та відбувається з дотриманням балансу публічних та приватних інтересів. Разом з тим чинне законодавство України використовує терміни «вимушене переміщення» та «примусове переміщення». Відповідно, в цьому розділі вживаються всі вищезазначені терміни, хоча автори визнають, що належна термінологія може стати предметом окремого аналізу у подальших дослідженнях.

A. Міжнародно-правова база

Цілий розділ *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* присвячено питанню захисту від переміщення. Як загальна рекомендація, яка ґрунтується на нормах міжнародного права з прав людини та міжнародного гуманітарного права, в Принципі №5 зазначається: «Усі органи влади та міжнародні організації зобов'язані за будь-яких обставин виконувати і забезпечувати виконання своїх зобов'язань за міжнародним правом, правом з прав людини та гуманітарним правом, з тим щоб запобігати і уникати ситуацій, які можуть привести до переміщення осіб». Зокрема, Принцип 6 визначає, що кожна людина має право на захист від вимушеного переміщення з її

⁵⁴ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (МПГПП), ст. 12.

будинку або місця постійного проживання.⁵⁵ Заборона примусового переміщення поширюється, але не обмежується, переміщенням за таких обставин:

- (а) що ґрунтуються на політиці апартеїду, «етнічних чисток» або аналогічній практиці, метою або результатом якої є зміна етнічного, релігійного чи расового складу відповідної групи населення;
- (б) під час збройних конфліктів, якщо необхідність у цьому не викликана вимогами щодо безпеки цивільного населення або надважливими причинами військового характеру;
- (в) у випадках здійснення широкомасштабних проєктів у сфері розвитку, які не виправдані з точки зору найважливіших і пріоритетних інтересів населення;
- (г) під час стихійних лих, за винятком випадків, коли необхідність в евакуації викликана міркуваннями безпеки і здоров'я осіб, які постраждали від стихійного лиха; та
- (е) коли такі заходи використовуються як колективне покарання.⁵⁶

У Принципі 7 зазначається, що перед тим, як прийняти будь-яке рішення про переміщення осіб, відповідні органи влади мають забезпечити розгляд «всіх можливих альтернативних рішень, щоб взагалі уникнути переміщення». Якщо «жодних альтернативних рішень не існує, то вживаються всі заходи для зведення переміщення та його несприятливих наслідків до мінімуму». Більше за те, у таких випадках органи влади, які виконують таке рішення, «мають забезпечити у максимально можливій мірі належне розміщення переміщених осіб, проведення таких переміщень у належних умовах з точки зору безпеки, харчування, охорони здоров'я і гігієни, а також запобігти роз'єднанню членів однієї сім'ї.⁵⁷ Крім того, у всіх випадках, окрім надзвичайних ситуацій, зумовлених збройними конфліктами і стихійними лихами, мають бути забезпечені наступні гарантії:

- а) видається спеціальна постанова державним органом влади, який відповідно до законодавства може виносити рішення про здійснення зазначених заходів;
- б) приймаються адекватні заходи для надання переміщуваним особам вичерпної інформації про причини і порядок їх переміщення, а також, у відповідних випадках, про компенсацію та переселення;

⁵⁵ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 6(1).

⁵⁶ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 6(2).

⁵⁷ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 7(2).

- в) вживаються заходи для отримання вільної і усвідомленої згоди переміщуваних осіб;
- г) відповідні органи влади мають докласти зусиль для залучення переміщуваних осіб, особливо жінок, до планування та здійснення їх переселення;
- д) рішення про правозастосовні заходи, якщо вони необхідні, приймаються та впроваджуються компетентними правоохоронними органами; і
- е) має забезпечуватися право на ефективні засоби правового захисту, в тому числі перегляд зазначених рішень відповідними судовими органами.

У будь-якому випадку, переміщення не повинні здійснюватися у такий спосіб, який би порушував право на життя, повагу до людської гідності, свободу та безпеку.⁵⁸ Крім того, на держави покладається «окреме зобов'язання захищати від переміщень корінних жителів, представників меншин, селян та осіб, що займаються скотарством, а також інші групи, які перебувають в особливій залежності від своїх земель і прив'язані до них».⁵⁹ Будь-яке переміщення «не повинно тривати довше того часу, ніж вимагається обставинами».⁶⁰

Принципи Пін'єйру

Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб («Принципи Пін'єйру») віддзеркалюють формулювання, надане в *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни*, зокрема щодо права на захист від переміщення.⁶¹ У цьому контексті, у принципах Пін'єйру зазначається, що «держави повинні включити заходи щодо захисту від переміщення у національне законодавство у відповідності до міжнародного права з прав людини і гуманітарного права, а також пов'язаних з ними стандартів, та мають поширювати ці заходи на кожну людину, що перебуває під їхньою законною юрисдикцією або ефективним контролем».⁶² Держави «мають заборонити примусове виселення, знесення будинків і знищення сільськогосподарських районів, а також свавільну конфіскацію або експропріацію землі як міру покарання або як метод ведення війни».⁶³ Держави мають вжити заходів для забезпечення того, щоб

⁵⁸ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 8.

⁵⁹ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 9.

⁶⁰ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 6(3).

⁶¹ Принципи Пін'єйру, Принцип 5(1).

⁶² Принципи Пін'єйру, Принцип 5(2).

⁶³ Принципи Пін'єйру, Принцип 5(3).

жодна особа не піддавалася переміщенню, незалежно від того, проводиться воно державними чи недержавними суб'єктами. Держави також мають створити такі умови, щоб окремі особи, корпорації або інші утворення, що перебувають під їхньою законною юрисдикцією або ефективним контролем, утримувалися від здійснення переміщення або іншої участі в ньому».⁶⁴

Крім того, кожна людина має право на захист від свавільного або незаконного втручання в її приватне життя та від такого ж втручання у недоторканність її житла.⁶⁵ Принципи Пін'єйру вимагають від держав забезпечення того, щоб кожній людині надавалися належні процесуальні гарантії від свавільного або незаконного втручання в її приватне життя і від свавільного або незаконного посягання на недоторканність її житла.⁶⁶ Держави також забезпечують захист осіб, які тимчасово займають житло первинних власників, від свавільного або незаконного примусового виселення, а у випадках, коли виселення таких осіб вважаються обґрунтованими і неминучими, то вони мають проводитись згідно з міжнародним правом з прав людини і міжнародними стандартами.⁶⁷

В. Стандарти Ради Європи

Право на свободу пересування гарантується статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції, в якій говориться: «Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території».⁶⁸ Це включає право залишати країну.⁶⁹ Нікого не може бути вислано шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів з території держави, громадянином якої він є.⁷⁰

Як в міжнародному праві, так і в європейському законодавстві передбачаються певні обмеження свободи пересування за умови, що вони «передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах» національної чи громадської безпеки, підтримання публічного порядку, запо-

⁶⁴ Принципи Пін'єйру, Принцип 5(4).

⁶⁵ Принципи Пін'єйру, Принцип 6.1.

⁶⁶ Принципи Пін'єйру, Принцип 6.2.

⁶⁷ Принципи Пін'єйру, Принцип 17.1.

⁶⁸ Рада Європи, Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 2.1.

⁶⁹ Рада Європи, Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 2.2.

⁷⁰ Рада Європи, Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 3.

бігання злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб.⁷¹

37

У контексті внутрішнього переміщення, свобода пересування безпосередньо пов'язана із заборонаю примусового переміщення. У Пояснювальній записці Комітет міністрів⁷² зазначає, що заборона примусового переміщення витікає з ЄКПЛ, оскільки цей феномен порушує право на свободу пересування⁷³, право на сімейне життя⁷⁴ та являє собою нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження.⁷⁵ Європейський суд, зокрема, зазначив що примусове переміщення людей з місця їхнього постійного проживання є порушенням права на сімейне життя.⁷⁶ У справі *Денізчі та інші проти Кіпру* (*Denizci and others v. Cyprus*) Суд визнав порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції стосовно свободи пересування через вислання заявників із Південного та Північного Кіпру, а також через те, що вони стали об'єктом суворого спостереження з боку поліції, коли перебували на території, підконтрольній Кіпру, і їм щоразу доводилось отримувати дозвіл, коли вони виїжджали з міста постійного проживання або переїжджали в північну частину Кіпру. Суд визнав, що вищезазначені обмеження права на свободу пересування не були передбачені законом і не були необхідними у демократичному суспільстві.⁷⁷

У справі *Тімішев проти Росії* (*Timishev v. Russia*)⁷⁸ рішення патрульної служби щодо заборони заявнику чеченського походження проїхати із території Інгушетії на територію Кабардино-Балкарії було визнано таким, що «не було передбачено законом», оскільки основою для цієї заборони був зви-

⁷¹ Рада Європи, *Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 2.3 та 2.4.

⁷² Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, Преамбула. Див. також Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, Преамбула.

⁷³ Рада Європи, *Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 3.

⁷⁴ Рада Європи, *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*, із змінами згідно *Протоколів № 11 та № 14*, від 4 листопада 1950 року, ETS 5, ст. 8.

⁷⁵ Рада Європи, *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*, із змінами згідно *Протоколів № 11 та № 14*, від 4 листопада 1950 року, ETS 5, ст. 3.

⁷⁶ ЄСПЛ, *Доган та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, пункти 134–160, процитовано Комітетом міністрів, CM(2006)36 додаток, 8 березня 2006 року, Пояснювальна записка, примітка 10.

⁷⁷ ЄСПЛ, *Денізчі та інші проти Кіпру* (*Denizci and others v. Turkey*), заяви № 25316–25321/94 та 27207/95, рішення від 23 травня 2001 року, пункти 400–406.

⁷⁸ ЄСПЛ, *Тімішев проти Росії* (*Timishev v. Russia*), заяви № 2531655762/00 та 55974/00, рішення від 13 грудня 2005 року.

чайний усний наказ посадовця Міністерства внутрішніх справ, який не було відповідним чином оформлено або записано. Оскільки у наказі йшлося про недопуск «чеченців», то Суд також постановив, що заявник став жертвою расової дискримінації згідно із положеннями статті 14 у поєднанні зі статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції.

У справі *Татішвілі проти Росії* (*Tatishvili v. Russia*)⁷⁹ Суд відхилив аргументи уряду щодо того, що заявниця «перебувала незаконно» в Росії. Заявниця народилася у Грузії і була громадянкою СРСР до 31 грудня 2000 року, коли вона стала особою без громадянства. Суд визнав, що у відповідності до національного законодавства заявниця як «громадянка колишнього СРСР» «законно перебувала в Росії». Вона оскаржувала систему реєстрації за місцем проживання, а саме те, що її заява на реєстрацію її квартири у Москві не була прийнята. Суд визнав порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції, оскільки жодної причини відмовити у заяві не було.

Дискримінаційне ставлення з боку представників влади Туреччини до греко-кіпрської громади Карпас на території Північного Кіпру призвело до виявлення поводження, що принижує гідність, у міждержавній справі *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*).⁸⁰ Як визначив Суд, за ознакою походження, раси та релігії громаду було ізолювано, і пересування її представників настільки обмежувалось і контролювалось, що вони не мали жодних перспектив поновлення або розвитку своєї громади: «умови, в яких змушені проживати ці люди є принизливими і порушують саме поняття поваги до їхньої людської гідності.»⁸¹

С. Аналіз національного законодавства

Стаття 2 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (Закон про ВПО) встановлює, що Україна має вжити всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання вимушеного внутрішнього переміщення осіб. Стаття 3(1) Закону про ВПО передбачає, що громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, мають право на захист від

⁷⁹ ЄСПЛ, *Татішвілі проти Росії* (*Tatishvili v. Russia*), заява № 1509/02, рішення від 22 лютого 2007 року.

⁸⁰ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року.

⁸¹ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 309.

примусового внутрішнього переміщення. По-перше, немає ніякого пояснення того, що означає захист від примусового переміщення, тобто які саме заходи уряд зобов'язується вжити, щоб захистити людей від примусового переміщення.

Примусове (свавільне) переміщення не передбачено як злочин у *Кримінальному кодексі України*. У той час як Кримінальний кодекс України містить розділ про злочини проти людяності, а точніше Розділ XX, «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку», він не включає заборону примусового переміщення. Крім того, оскільки Україна не ратифікувала Римський статут, вона не інкримінувала злочини проти миру, як передбачається у Римському статуті. Відповідно до статті 8 *Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*, ратифікованої 16 вересня 2014 року, Україна прийняла на себе зобов'язання ратифікувати Римський статут. 16 січня 2015 року *проект закону № 1788 «Про внесення змін до статті 124 Конституції України (щодо визнання положень Римського статуту)»* був зареєстрований Верховною Радою України. Проект пропонує доповнити статтю 124 Конституції частиною шостою наступного змісту: «Україна може визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду на умовах Римського статуту Міжнародного кримінального суду.» У момент написання цього звіту проект закону не був прийнятий парламентом.

Стаття 438 *Кримінального кодексу України* передбачає покарання за недотримання норм міжнародного гуманітарного права. Серед інших злочинних дій він передбачає покарання за жорстоке поводження з людьми під час ведення війни, зокрема вигнання цивільного населення для примусових робіт. Однак карається вигнання населення, скоєне тільки з цією метою, вигнання населення, скоєне з інших мотивів, не карається відповідно до цієї норми. Крім того, стаття 438 *Кримінального кодексу України* не встановлює розмежування між цивільними особами і комбатантами і цивільними та військовими об'єктами.

D. Рекомендації

- Змінити статтю 2 *Закону про ВПО*, де указати, яких заходів держава зобов'язується вжити для захисту осіб від примусового внутрішнього переміщення.
- Внести зміни до *Кримінального кодексу України*, щоб

- встановити покарання за примусове (свавільне) переміщення за обставинами, коли воно дорівнюється до злочинів проти людяності чи військових злочинів відповідно до Римського статуту;
- внести зміни до статті 438, встановлюючи кримінальну відповідальність за будь-який вид примусового переміщення, скоєного у час війни; та
- встановити правила розмежування між цивільними особами і комбатантами і цивільними та військовими об'єктами.
- Ратифікувати Римський статут.
- Прийняти *проект закону № 1788 «Про внесення змін до статті 124 Конституції України (щодо визнання положень Римського статуту)»*.

3. НЕДИСКРИМІНАЦІЯ

Дискримінація часто виникає під час внутрішнього переміщення і може проявлятися на будь-якому з його етапів: як причина переміщення, під час переміщення ВПО і як перешкода довготривалим рішенням щодо переміщення. Важливо забезпечити, щоб ВПО могли користуватись такими ж правами, як інші громадяни та особи, які мають звичне місце проживання у зазначеній державі.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на захист від дискримінації на підставі того, що він/вона є внутрішньо переміщеною особою, а також на захист від дискримінації щодо інших ВПО або непереміщених осіб та громад на будь-якій підставі, зокрема раси, кольору шкіри, статі, мови, релігійних та інших переконань, політичних та інших поглядів, за національним, етнічним та соціальним походженням, правовим або соціальним статусом, віком, працездатністю, майновим станом, місцем народження та за іншими критеріями.

A. Міжнародно-правова база

Принцип недискримінації є загальноприйнятим у міжнародному праві; заборона дискримінації підтверджується цілим арсеналом міжнародних та регіональних правових інструментів. У випадках внутрішнього переміщення необхідно враховувати два особливі аспекти недискримінації: (1) захист ВПО від дискримінації на підставі того, що вони є переміщеними; (2) захист ВПО від дискримінації на будь-яких інших підставах (зокрема расова належність, релігійні переконання тощо).

В Принципі 1(1) *Керівних принципів* 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».⁸² Зазначена заборона дискримінації буде порушена у випадку, коли ВПО позбавляються будь-яких переваг лише на підставі того, що вони є переміщеними особами.

Важливо розуміти, що принцип недискримінації не включає в себе питання, які стосуються особливих вимог ВПО або певних груп ВПО, зокрема дітей переміщених осіб.⁸³ Дійсно, як визнала Рада Європи (див. нижче), принцип недискримінації може «тягнути за собою зобов'язання передбачити особливі заходи із метою задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб».⁸⁴ Як зазначено у *Керівництві для законодавців і високопосадовців*:

Принцип рівного ставлення є основним підходом, що застосовується в *Керівних принципах з питання про переміщення осіб всередині країни*. Цей підхід засновано на спостереженні того, що переміщення незмінно призводить до конкретних та серйозних проявів вразливості та шкоди щодо переміщених осіб [...] У результаті, для того щоб забезпечити ВПО рівні умови з населенням, яке не було переміщеним, державі необхідно запровадити конкретні і цілеспрямовані заходи з надання допомоги і захисту, які б відповідали потребам і порушенням, які були результатом переміщення. Цей підхід підтверджується численними нормами міжнародного права прав людини, які визначають позитивні або спеціальні заходи в інтересах вразливих груп населення. Хоча такі заходи призводять до неоднакового ставлення, вони не заборонені як дис-

⁸² *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Пояснення*, С. 11–12.

⁸³ *Пояснення до Керівних принципів*, С. 13.

⁸⁴ *Пояснення до Керівних принципів*, С. 13, примітка 13, цитата Рекомендації РЄ міністрам, абзац 2; та Уряд Грузії, Державна стратегія щодо внутрішньо переміщених осіб (2007 рік), абзац 2.2.2.

кримінаційні; скоріше, вони є необхідними відповідно до основного принципу, за яким слід по-різному ставитися до того, що відрізняється, за умови, коли таке ставлення є реакцією на прояви вразливості і тривають не довше, ніж це необхідно для їхнього вирішення.⁸⁵

Принцип недискримінації є основоположним правом ВПО під час всіх етапів переміщення. У Принципі 29(1) зроблено додатковий акцент на цьому праві у конкретному контексті опрацювання довготривалих рішень питань переміщення:

Внутрішньо переміщені особи, які повернулися до своїх домів або до місць постійного проживання чи переселилися в будь-яку іншу частину країни, не можуть підлягати дискримінації внаслідок їхнього переміщення. Вони мають право приймати всебічну і рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях і мають рівний доступ до послуг держави.⁸⁶

(2) Захист від дискримінації на будь-якій іншій підставі та захист вразливих груп

Принципом 4(1) *Керівних принципів* підтверджується загальний принцип недискримінації, зокрема в тому, що *Принципи* застосовуються «без дискримінації за будь-якою ознакою, зокрема за ознакою раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії або віросповідання, політичних чи інших переконань, національного, етнічного або соціального походження, правового або соціального статусу, віку, інвалідності, майнового стану, народження або за будь-якими іншими подібними критеріями». Можливим «іншим подібним критерієм» у випадку України є недискримінація за ознакою статусу території, де особа офіційно зареєстрована (прописана), як це вимагається від всіх осіб, які проживають на території України, а також його або її місця проживання (див. підрозділ В нижче). Стаття 2 Загальної декларації прав людини гарантує кожній людині усі права та свободи, які проголошені Декларацією, без будь-яких розрізень, зокрема «не повинно проводитися ніякого розрізнення на ґрунті політичного, правового або міжнародного статусу країни або території, до якої людина належить, незалежно від того, чи є ця територія незалежною, підопічною, несамоврядуваною або як-небудь інакше обмеженою у своєму суверенітеті».⁸⁷

⁸⁵ *Керівництво для законодавців та високопосадовців*, С. 16–17.

⁸⁶ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 29(1).

⁸⁷ *Загальна декларація прав людини*, ст. 2.

У Принципі 24 *Керівних принципів* зазначається: «Уся гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації». Як зазначено у *Керівництві для законодавців і високопосадовців*: «Внутрішньо переміщені особи можуть належати до різних верств населення, і важливо переконатися в тому, що ставлення до них не відрізнятиметься».⁸⁸ Водночас у Принципі 4(2) *Керівних принципів* зазначається:

Деякі внутрішньо переміщені особи, такі як діти, особливо неповнолітні особи без супроводу, вагітні жінки, матері з малолітніми дітьми, жінки, які очолюють домашні господарства, особи з обмеженими можливостями та особи похилого віку, мають право на необхідні для їхнього становища захист і допомогу, а також на ставлення, яке враховує їхні особливі потреби.⁸⁹

У *Поясненнях до Керівних принципів* визначається, що, відповідно до норм міжнародного права з прав людини і міжнародного гуманітарного права, «відповідне особливе ставлення до деяких груп внутрішньо переміщених осіб не порушує принципу рівності, оскільки об'єктивно неоднорідні ситуації не можуть сприйматися однаково і необхідно брати до уваги конкретні прояви вразливості».⁹⁰ *Керівництво для законодавців і високопосадовців* додатково деталізує це питання, зокрема у тому, що «увага до захисту вразливих за суттю груп має бути абсолютним пріоритетом під час будь-якого внутрішнього переміщення», і підкреслюють, що до груп, які зазвичай вимагають найбільшої уваги, належать: батьки-одиначки, зокрема у випадку домогосподарств, очолюваних жінками; неповнолітні, особливо без супроводу дорослих; літні люди, особливо без супроводу або без підтримки сім'ї; особи з обмеженими можливостями, хронічними захворюваннями або ВІЛ/СНІДом; травмовані особи; вагітні жінки або жінки, що годують дитину; представники етнічних і релігійних меншин, і корінних народів.⁹¹

В. Стандарти Ради Європи

1. Декілька стандартів Ради Європи підтверджують заборону дискримінації, яку встановлено в міжнародному праві.

⁸⁸ *Керівництво для законодавців та високопосадовців*, С. 17–18.

⁸⁹ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 4.

⁹⁰ *Пояснення до Керівних принципів*, С. 22–23.

⁹¹ *Керівництво для законодавців та високопосадовців*, С. 17–18.

2. ЄКПЛ та Європейська соціальна хартія (переглянута)⁹² також містять положення щодо заборони дискримінації, хоча вони обмежуються правами, викладеними в Конвенції та Хартії.

3. В статті 14 Європейської конвенції з прав людини підтверджується принцип недискримінації за аналогією до формулювань, використаних в *Керівному принципі* 4.1.⁹³

4. У статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції підтверджується загальна заборона дискримінації стосовно «будь-якого передбаченого законом права».⁹⁴

5. Стаття 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин забороняє дискримінацію відповідно до своєї конкретної сфери.⁹⁵

У правилі, яке закладено в статті 14 ЄКПЛ, приховано негативні зобов'язання. У справі *Абдулазіз, Кабалес та Балкандалі проти Сполученого Королівства (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom)*⁹⁶ Суд визначив, що дискримінація проявляється там, «де до особи або групи осіб ставляться, без належного обґрунтування, менш сприятливо, ніж до інших»; акцент зроблено швидше на активному характері дій, який є несумісним із положеннями статті 14. Іншими словами, держава не повинна під час здійснюваного нею втручання вдаватися до дискримінації, *де-юре* або *де-факто*, стосовно реалізації прав, закладених в Європейській конвенції з прав людини. Таким чином, з цієї точки зору, будь-яке порушення слід розглядати як активну (і незаконну) перешкоду до права заявника на захист від дискримінації.

Дискримінаційне ставлення з боку турецької влади до грецької громади Карпас на півночі Кіпру привело до виявлення випадку приниження гідності у міждержавній справі *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*.⁹⁷ Суд дій-

⁹² Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина V, Е.

⁹³ Основна відмінність від Керівних принципів полягає у відсутності в статті ЄКПЛ згадувань недискримінації людей з обмеженими можливостями. Водночас згаданий елемент передбачено Європейською соціальною хартією (переглянутою). РЄ, *Європейська хартія регіональних мов або мов меншин*, 4 листопада 1992 року, ETS 148, ст. 14: «Здійснення будь-якого передбаченого законом права забезпечується без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національної меншини, майнового стану, народження або за іншою ознакою.»

⁹⁴ Рада Європи, *Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо заборони дискримінації*, 4 листопада 2000 року, ETS №177, ст. 1.

⁹⁵ Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157, ст. 4.1.

⁹⁶ ЄСПЛ, *Абдулазіз, Кабалес та Балкандалі проти Сполученого Королівства (Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom)*, заява № 9214/80; 9473/81; 9474/81, рішення від 28 травня 1985 року, п. 82.

⁹⁷ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року.

шов висновку, що громада дискримінувалась на основі етнічного походження, раси і релігії та була ізольована, а її розвиток обмежувався та контролювався таким чином, що у громади не було ніяких перспектив відновлення або розвитку: «умови, при яких це населення приречене вижити, є принизливим та порушує саме поняття поваги людської гідності»⁹⁸

У недавньому випадку *Секеровіч та Пасаліч проти Боснії та Герцеговини* (*Sekerovic and Pasalic v. Bosnia and Herzegovina*), Суд зазначив, що заявник, який повернувся з Республіки Сербії до Боснії і Герцеговини, потрапив під дискримінацію, в порівнянні з пенсіонерами, які залишилися і проживали в Боснії та Герцеговині під час війни. Суд постановив, що мало місце порушення статті 14, коли потерпіла зазнала дискримінації виключно через свій статус внутрішньо переміщеної особи⁹⁹.

У своїй практиці Суд встановив, що лише відмінності в ставленні, засновані на характеристиках або статусі, які можуть бути визначені, можуть вважатися дискримінацією відповідно до положень статті 14.¹⁰⁰

У випадку *Тімішев проти Росії* (*Timishev v. Russia*)¹⁰¹ рішення дорожньої поліції відмовити заявнику Чеченської республіки перетнути відстань з Інгушетії в Кабардино-Балкарію було визнано як таке, що «не відповідає закону», бо основа такого рішення базувалась лише на усному розпорядженні Міністерства внутрішніх справ, яке не було належним чином формалізовано або прописано чи оголошено. Оскільки наказ був не допустити «чеченців», Суд також встановив, що заявник став жертвою расової дискримінації — це порушення статті 14, разом з Протоколом № 4 статті 2 про право на свободу пересування.

Згідно з усталеною судовою практикою Суду стаття 14 «доповнює» інші основні положення Конвенції та протоколів до неї, не маючи «незалежного існування».¹⁰² «Застосування статті 14 не передбачає обов'язково порушення цих положень», і такий принцип можна використовувати, доки «розглядувані факти відносяться до сфери дії одного або декількох інших прав, передбачених Конвенцією».¹⁰³

⁹⁸ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 309.

⁹⁹ ЄСПЛ, *Секеровіч та Пасаліч* (*Sekerovic and Pasalic v. Bosnia and Herzegovina*) проти Боснії та Герцеговини, заява № 5920/04 та 67396/09, рішення від 8 березня 2011 року.

¹⁰⁰ ЄСПЛ, *Евейда та інші проти Сполученого Королівства* (*Eweida and Others v. the United Kingdom*), заяви № 48420/10, 59842/10, 51671/10 та 36516/10, рішення від 15 січня 2013 року, п. 86.

¹⁰¹ ЄСПЛ, *Тімішев проти Росії* (*Timishev v. Russia*), заява № 55762/00 та 55974/00, рішення від 13 грудня 2005 року.

¹⁰² ЄСПЛ, *Інзе проти Австрії* (*Inze v. Austria*), заява № 8695/79, рішення від 28 жовтня 1987 року, п. 36.

¹⁰³ ЄСПЛ, *Гайгузуц проти Австрії* (*Gaygusuz v. Austria*), заява № 17371/90, рішення від 16 вересня 1996 року, п. 36.

Хоча стаття 14 забороняє дискримінацію в ставленні під час реалізації прав, визначених Конвенцією, вона передбачає це лише стосовно осіб, які «перебувають в аналогічній ситуації»¹⁰⁴ 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».¹⁰⁵ Крім того, держави-учасниці «користуються певною свободою розсуду при оцінці того, чи можуть і в якій мірі відмінності в подібних, в усьому іншому, ситуаціях виправдовувати інше ставлення в законі».¹⁰⁶ Проте Суд 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».¹⁰⁷

Європейський суд з прав людини встановив, що заборона дискримінації передбачає позитивні заходи, що вживаються державами на підтримку окремих осіб або груп, обставини яких відрізняються від решти населення. У справі *Тлімменос проти Греції* (*Thlimmenos v. Greece*) Суд дійшов такого висновку: «Право не піддаватися дискримінації (...) також порушується, коли держави без об'єктивного і розумного обґрунтування продовжують однаково ставитися до осіб, обставини яких істотно відрізняються».¹⁰⁸

У справі *Врунту проти Кіпру* (*Vrontou v. Cyprus*)¹⁰⁹ заявниця оскаржувала відмову влади надати їй картку біженця, стверджуючи, що таким чином їй було відмовлено у цілій низці благ, у тому числі житловій допомозі. Вона також стверджувала, що відмова надати їй картку біженця на тій підставі, що вона була дитиною переміщеної жінки, а не переміщеного чоловіка, було дискримінацією за ознакою статі. Суд встановив існування різниці в ставленні за ознакою статі в тому, що у праві на отримання картки біженця (і, таким чином, житлової допомоги) дітям переміщених чоловіків надавалася

¹⁰⁴ ЄСПЛ, *Лімгоу та інші проти Сполученого Королівства* (*Lithgow and Other v the United Kingdom*), заява № 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, рішення від 8 липня 1986 року, п. 177.

¹⁰⁵ ЄСПЛ, *Інце проти Австрії* (*Inze v. Austria*), заява № 8695/79, рішення від 28 жовтня 1987 року, п. 41.

¹⁰⁶ ЄСПЛ, *Лімгоу та інші проти Сполученого Королівства* (*Lithgow and Other v the United Kingdom*), Заява № 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, рішення від 8 липня 1986 року, п. 177.

¹⁰⁷ ЄСПЛ, *Гайгузюц проти Австрії* (*Gaygusuz v. Austria*), заява № 17371/90, рішення від 16 вересня 1996 року, п. 42; ЄСПЛ, *Куа Пуаре проти Франції* (*Koua Poiriez v France*), заява № 40892/98, рішення від 30 вересня 2003 року, п. 46.

¹⁰⁸ ЄСПЛ, *Тлімменос проти Греції* (*Thlimmenos v. Greece*), заява № 34369/97, рішення від 6 квітня 2000 року, п. 44.

¹⁰⁹ ЄСПЛ, *Уцаєва та інші проти Росії* (*Utsayeva and others v. Russia*), заява № 29133/03, рішення від 29 травня 2008 року.

більша перевага, ніж дітям переміщених жінок, і що будь-яке об'єктивне і розумне обґрунтування такого різного ставлення відсутнє.

Відповідальність держави стосовно застосування цілеспрямованих заходів щодо задоволення конкретних потреб окремих осіб або груп людей закріплена в європейських правових документах. В *Європейській соціальній хартії (переглянутій)* визначено конкретні заходи, які мають запроваджувати держави для допомоги людям похилого віку¹¹⁰, дітям та підліткам¹¹¹, а також людям з обмеженими можливостями¹¹² та жінкам.¹¹³ В ній говориться про необхідність гарантувати «рівні можливості та рівне ставлення у питаннях працевлаштування та зайнятості без дискримінації за ознакою статі»¹¹⁴ або на основі обов'язків у сім'ї.¹¹⁵ Право на захист від бідності та соціального відчуження¹¹⁶ сприяє вирішенню проблеми дискримінації з соціальних та економічних причин.

Європейський комітет з соціальних прав неодноразово нагадував про важливість боротьби з дискримінацією щодо ВПО, і забезпечення рівного ставлення, незалежно від того, чи є вони громадянами, їхньої належності до національних або етнічних меншин, або чи є вони іноземними громадянами, які законно проживають або регулярно працюють в країні.¹¹⁷ Таким чином, боротьба з дискримінацією повинна охоплювати як будь-які форми дискримінації, з якими стикаються ВПО в цілому,¹¹⁸ так і окремі групи меншин се-

¹¹⁰ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина I, п. 23; та частина II, ст. 23.

¹¹¹ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина I, п. 17, щодо права дітей та підлітків на відповідний соціальний, правовий та економічний захист. Дивіться також Частину II, ст. 7 (щодо визначення максимальної кількості робочих годин, законного віку для працевлаштування), ст. 10 (професійна підготовка) і ст. 17, що передбачає право на соціальний, правовий та економічний захист, а також заходи спрямовані на допомогу в сфері освіти, професійної підготовки, захисту від насильства та експлуатації, спеціальної підтримки для дітей і підлітків, позбавлених підтримки сім'ї.

¹¹² Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина II, стаття 15, яка закріплює «право осіб з обмеженими можливостями на незалежність, соціальну інтеграцію та участь в житті суспільства» і визначає необхідність конкретних заходів, які б сприяли їх соціальній інтеграції, освіті та професійному навчанню.

¹¹³ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина I, п. 8; та частина II, ст. 8.

¹¹⁴ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина I, п. 20 та частина II, ст. 20. Див. також частину II, ст. 4, п. 3.

¹¹⁵ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина I, п. 27. див. також частину II, ст. 27.

¹¹⁶ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, частина II, ст. 30.

¹¹⁷ Європейський Комітет з соціальних прав, Висновки 2015 — Боснія та Герцеговина, 2015/def/BIH/16/EN.

¹¹⁸ Європейський Комітет з соціальних прав, Висновки 2015 — Латвія, 2015/def/LVA/31/1/EN.

ред ВПО, які можуть бути особливо уразливі і схильні до більшого ризику дискримінації. У справі Центру житлових прав та виселення проти Хорватії (*Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia (COHRE)*), визнаючи «більшу вразливість родин переміщених осіб, які являють собою виокремлену групу, особливо від несприятливих факторів», Комітет звернув увагу на «ситуацію саме з родинами етнічних сербів [...], які являють собою особливо уразливу групу за ознакою їхньої етнічного походження». Комітет дійшов висновку, що «неприйняття до уваги особливої вразливості багатьох сімей переміщених осіб, а особливо сімей етнічних сербів, є порушенням статті 16 в контексті слів про захист від дискримінації, які наведено в Преамбулі».¹¹⁹

Рамкова конвенція про захист національних меншин спрямована на досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення.¹²⁰ У Конвенції зазначено, що заходи, які враховують особливе становище національних меншин і спрямовані на забезпечення їхньої рівності, не слід розглядати як акт дискримінації.¹²¹ Конкретні заходи покликані забезпечити збереження самобутності, релігії, мови, традицій і культурної спадщини національних меншин, зокрема в галузі освіти, а також свободи об'єднань, свободи виявлення поглядів і свободи думки, а також совісті і релігії.¹²² Сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин.¹²³ Більше того, держави утримуються від вжиття заходів, які змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи, які належать до національних меншин.¹²⁴

Заборона дискримінації і зобов'язання задовольняти конкретні потреби певних категорій осіб відносяться до попередження та викорінення дискримінації щодо ВПО. Вищезазначені європейські стандарти були названі Комітетом міністрів Ради Європи в їхній Рекомендації щодо внутрішнього переміщення, що також підтверджує принцип захисту ВПО від дискри-

¹¹⁹ Європейський Комітет з соціальних прав, рішення по суті — *Центр житлових прав та виселення проти Хорватії (Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia (COHRE))*, колективна скарга № 52/2008, 22 червня 2010 року, п. 88–89.

¹²⁰ Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157, ст. 4.2.

¹²¹ Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157, ст. 4.2 та 4.3.

¹²² Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157, ст. 5, 7, 10 та 12–14.

¹²³ Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157, ст. 15.

¹²⁴ Рада Європи, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157, ст. 16.

мінації лише через те, що вони є переміщеними та рівності ВПО порівняно з непереміщеним населенням.¹²⁵ Рекомендація закликає держави вжити «відповідних й ефективних заходів», які «можуть викликати зобов'язання розглянути можливість особливого ставлення для задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб».¹²⁶ Крім того, держави повинні приділяти особливу увагу захисту ВПО, що належать до національних меншин і вразливих груп.¹²⁷ Аналогічним чином, Європейська комісія проти расизму та нетерпимості наголошує на необхідності вирішення проблем особливо вразливих груп серед ВПО. Наприклад, у своєму звіті по Сербії, Комісія рекомендувала, щоб «влада Сербії звернула особливу увагу на ситуацію з внутрішньо переселеним ромським населенням, а також ашкалі та єгиптянами, гарантувавши їм, зокрема, отримання документів, які підтверджують особу. Вона також рекомендувала, щоб влада запровадила заходи для покращення доступу зазначених груп до житла, освіти та працевлаштування, а також у сфері боротьби із забобонами і дискримінацією, з якою вони стикаються».¹²⁸ Таким чином, стає зрозуміло, що одночасно із необхідністю запровадження державами-учасниками загальних заходів щодо задоволення потреб та захисту прав ВПО, як особливо вразливої групи, зокрема, шляхом боротьби з різними формами дискримінації, з якою вони можуть зіткнутися, органи Ради Європи також вимагають від держав-учасниць виокремлювати, де це може бути необхідно, певні групи, національні меншини серед самих ВПО з метою визначення їхньої підвищеної вразливості і забезпечення відповідних заходів для їх захисту.

С. Аналіз національного законодавства

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 статті 26 Конституції іноземці та особи без громадянства, що перебувають

¹²⁵ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 2.

¹²⁶ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 2.

¹²⁷ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 3.

¹²⁸ Європейська комісія по боротьбі з расизмом та нетерпимістю, Другий звіт щодо Сербії, цикл IV, 31 травня 2011 року.

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 України.

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» розвиває та конкретизує конституційні положення щодо антидискримінаційних стандартів. Він забороняє пряму і непрямую дискримінацію, а також утиск, який визначається як форма поведінки, що принижує людську гідність або створює напружену, ворожу, образливу або зневажливу атмосферу, як одну з форм дискримінації. Стаття 8 цього закону встановлює вимогу щодо проведення антидискримінаційної експертизи проектів законів та підзаконних актів з метою перевірки їх відповідності до антидискримінаційних стандартів. Постанова Кабінету Міністрів України № 61 від 30 січня 2013 року передбачає, що така експертиза проводиться юридичною службою органу виконавчої влади, який розробляє проект нормативного акту.

Що стосується внутрішньо переміщених осіб, стаття 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» декларує, що ВПО користуються тими ж правами і свободами, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами. Водночас цей закон вже сам по собі містить положення, що є дискримінаційними по відношенню до ВПО та мають своїм наслідком їх стигматизацію. Наприклад, певні права гарантовані лише зареєстрованим ВПО (стаття 7), і водночас ВПО мають певні обов'язки, що не є типовими для інших громадян: наприклад, обов'язок не бути відсутнім протягом більше 60 днів у зареєстрованому місці проживання (стаття 12).

Додаткові прояви дискримінаційного регулювання щодо ВПО з'являються на рівні підзаконних актів. Наприклад, постанова КМУ № 79 від 4 березня 2015 року доповнила процедуру постановки ВПО на облік вимогою про контроль з боку Державної міграційної служби (ДМС) за місцем проживання ВПО. Зокрема, представники ДМС уповноважені були здійснювати інспектування житлових приміщень ВПО з метою перевірки адреси проживання ВПО. Такі перевірки мали охоплювати не менше 10 відсотків загальної кількості ВПО щомісячно. Відповідно до постанови КМУ № 79 довідку про постановку на облік внутрішньо переміщеної особи можна було відкликати, якщо перевірка, проведена представниками ДМС разом із представни-

ками МВС, не підтвердить факт проживання ВПО за зазначеною адресою.¹²⁹ Ці правила були дискримінаційними щодо ВПО, оскільки жодна інша особа в Україні, що не є ВПО, не зобов'язана доводити, що адреса її реєстрації та адреса фактичного проживання є тотожними, і жодний інший громадянин України не може бути позбавлений реєстрації місця проживання за ініціативою ДМС — як мінімум, для цього є обов'язковим судове рішення (*Більш детально щодо реєстрації ВПО див. розділ щодо збирання відомостей*). Іншим прикладом дискримінаційного по відношенню до ВПО законодавства є п. 3 постанови КМУ № 509 від 1 жовтня 2014 року, положення якого передбачають, що заява про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи має містити повідомлення особи про її непричетність до скоєння злочинів або співучасті у злочинах.¹³⁰ *Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб* є ще одним прикладом національної політики та законодавства, які є цілком правильними за своїм задумом, але містять дискримінаційні елементи. Одним із прикладів є те, що ВПО розглядаються як особи, які потребують окремого «патріотичного виховання» (*див. розділ щодо інформування та тренування*).

Нормативні акти у сфері банківського регулювання також містять дискримінаційні положення. Постанова правління НБУ № 699 від 3 листопада 2014 року «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» встановлює правило, відповідно до якого особи, які мають зареєстроване місце проживання на території Криму, мають розглядатися як нерезиденти.¹³¹ Як наслідок, кримчани, включно з тими, хто є внутрішньо переміщеними особами, зіштовхуються з великою кількістю обмежень та заборон у сфері банківських послуг. Наприклад, таким особам не дозволено отримувати платежі від резидентів, вони мають доводити по-

¹²⁹ Навіть якщо з цього питання буде внесено зміни до Закону про ВПО, це не приведе автоматично до скасування цього правила, оскільки проблема виникає, скоріше, через відповідні приписи постанови Кабінету Міністрів України.

¹³⁰ На противагу цьому, вплив на міжнародні стандарти з ВПО здійснюють тільки правила міжнародної кримінальної відповідальності, тобто випадки серйозних міжнародних злочинів. Так, Принцип 1 (2) *Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині країни* передбачає: «Ці Принципи не зачіпають аспектів індивідуальної кримінальної відповідальності за міжнародним правом, зокрема за вчинення геноциду, злочинів проти людяності та воєнних злочинів».

¹³¹ Цю постанову було оскаржено в суді. Всього було близько десяти позовів, більшість з яких було відхилено судами першої інстанції. Лише декілька справ дійшли до Вищого адміністративного суду України. Окремі положення постанови було скасовано рішенням Київського апеляційного адміністративного суду від 1 вересня 2015 року. Проте це судові рішення, у свою чергу, було скасовано Вищим адміністративним судом України (рішення від 24 грудня 2015 року). Справу було повернуто на новий розгляд до суду першої інстанції. Тому на сьогодні постанова НБУ залишається в силі.

ходження грошових коштів, аби мати змогу внести їх на банківський рахунок, вони позбавлені можливості купувати іноземну валюту, тощо. 16 грудня 2014 року до постанови № 699 було внесено зміни, відповідно до яких громадяни України, які мають зареєстроване місце проживання у Криму, не розглядаються як нерезиденти у разі надання довідки про постановку на облік як ВПО. Це доповнення має ще більш дискримінаційний характер, якщо його розглядати в поєднанні з описаними вище правилами ведення обліку ВПО. Обмеження доступу ВПО до їх банківських рахунків (див. розділ щодо власності та майна) та обмеження щодо вибору банківської установи для отримання соціальних виплат внутрішньо переміщеними особами (див. розділ щодо зайнятості та соціального захисту) є іншими прикладами дискримінації.

Ще одним прикладом дискримінації є виборчі права. Хоча Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» підтверджує право ВПО брати участь в голосуванні, на практиці ВПО позбавлені можливості брати участь у місцевих виборах (див. розділ щодо виборчих прав).

Законодавство також містить положення, що мають ознаки дискримінації по відношенню до окремих груп ВПО у порівнянні з іншими внутрішньо переміщеними особами. Наприклад, мораторій на сплату іпотечних кредитів запроваджено для ВПО з Автономної Республіки Крим (див. статтю 14 Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України») та ВПО з визначеної урядом «території проведення антитерористичної операції» (див. статтю 2 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»). Однак Закон «Про створення вільної економічної зони «Крим» не передбачає таких пільг для ВПО із Севастополя. Водночас ВПО з зони проведення антитерористичної операції мають право не сплачувати інші кредити, ніж пов'язані з іпотекою, проте таких правил не встановлено для ВПО з АР Крим та м. Севастополя. Всі ці приклади свідчать про наявність дискримінації за ознакою належності до певної території.

Існує також різне поводження з ВПО в залежності від причин їх переміщення. Окрім ВПО, які перемістилися внаслідок конфлікту, що розпочався в 2014 році, в сучасній історії України існували внутрішні переміщення внаслідок інших причин, включаючи антропогенні катастрофи (наприклад, вибух на атомній електростанції в Чорнобилі в 1986 році), стихійні явища, такі як повені, та переміщення, спричинені розвитком країни (наприклад,

будівництвом греблі або дамби). Хоча переміщення внаслідок Чорнобильської катастрофи, внаслідок стихійного лиха та внаслідок конфлікту можуть потребувати різного поводження з огляду на причини переміщення та його тривалість, в законодавстві, в політичних рішеннях та на практиці різне поводження часто не має раціонального обґрунтування. Більше того, визначення ВПО, наведене у відповідному законі, не охоплює переміщення внаслідок розвитку (див. розділ щодо визначення ВПО).

Як підсумок, ВПО в Україні зіштовхуються з прямою і непрямую дискримінацією в різних проявах, велика кількість яких ґрунтується на законодавстві, яке є дискримінаційним якщо не за задумом, то внаслідок ефекту, який воно спричиняє, попри той факт, що заборона дискримінації чітко закріплена в національному законодавстві.

D. Рекомендації

- Знову підтвердити принцип недискримінації та включити до всіх законів та підзаконних актів, що стосуються внутрішнього переміщення, спеціальні вимоги щодо антидискримінаційної експертизи, яка має проводитися за участі не лише юридичної служби відповідного урядового органу, але також і омбудсмана та громадянського суспільства (а також доповнити відповідними положеннями постанову КМУ № 61 від 30 січня 2013 року);
- Скасувати положення законодавства, що ставлять реалізацію певних прав у залежність від факту реєстрації особи як внутрішньо переміщеної особи, в тому числі виключити такі застереження зі статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;
- Скасувати положення законодавства, якими запроваджено вибіркові перевірки місць проживання (перебування) ВПО, за винятком випадків, які стосуються визначення потреби ВПО в отриманні соціальної допомоги, пов'язаної з переміщенням;
- Скасувати положення законодавства, які визначають ВПО як нерезидентів;
- Скасувати законодавчі вимоги щодо повідомлення про непричетність до скоєння злочинів або співучасть у злочинах з метою постановки на облік як внутрішньо переміщеної особи;
- Ухвалити зміни та доповнення до законодавства, якими забезпечити право осіб, які мають зареєстроване місце проживання на окупованій тери-

торії або на території проведення антитерористичної операції, отримувати будь-які державні послуги на будь-якій території України незалежно від їх місця проживання;

- Усунути невідповідне розрізнення законодавчих гарантій, встановлених для ВПО з Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та території, де проводиться антитерористична операція (наприклад, стосовно мораторію на виплату банківських кредитів та ін.) за ознакою належності до певної території;
- Внести зміни до виборчого законодавства з метою забезпечення повної реалізації права ВПО брати участь у місцевих виборах;
- Усунути законодавчі перешкоди в доступі до банківських послуг ВПО з території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (тобто, змінити постанову НБУ № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим») та забезпечити виплату внутрішньо переміщеним особам банківських депозитів, включаючи строкові депозитні вклади;
- Призначити національну інституцію, наприклад, омбудсмена, відповідальну за систематичний моніторинг та інформування парламенту про дискримінаційне законодавство, політику і практику по відношенню до ВПО та рекомендувати антидискримінаційні заходи з метою попередження та усунення проявів дискримінації та стигматизації ВПО.

4. ЗБІР ДАНИХ ЩОДО ВПО

Точна інформація щодо кількості, місця перебування та стану ВПО є надзвичайно важливою для ефективного впровадження законів, правових норм та програм, які стосуються особливих питань ВПО. Ця інформація також може відігравати важливу роль у забезпеченні спрямування необхідних ресурсів на потреби ВПО. Збір урядом зазначених даних вважається основним показником відповідальності національної влади у вирішенні проблем внутрішнього переміщення. Збір відповідних даних щодо ВПО (зокрема щодо їхньої кількості, місця перебування, особливих потреб та проявів вразливості) має розпочинатися із моменту початку переміщення, а також регулярно оновлюватися з метою забезпечення актуальності даних. Дані повинні мати класифікацію, принаймні за статтю та віком.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Запровадити механізми збору відповідних даних щодо внутрішньо переміщених осіб із забезпеченням заходів конфіденційності.

А. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах* конкретно не визначено необхідність запровадження систем збору та захисту відповідних даних щодо ВПО. Водночас для практичної реалізації *Керівних принципів* необхідно оперувати хоча б базовими даними щодо внутрішньо переміщених осіб. З метою надання допомоги та захисту ВПО, а також для того, щоб забезпечити їхні особливі потреби, необхідно принаймні мати дані щодо їхньої кількості, місця перебування та їхніх потреб. Отже, збір даних є одним з 12 показників відповідальності національної влади щодо вирішення проблем, пов'язаних із внутрішнім переміщенням.¹³²

Для ефективного спрямування заходів щодо допомоги ВПО та забезпечення особливих потреб певних груп ВПО, дані стосовно ВПО мають бути класифіковані за віком, статтю й іншими ключовими демографічними показниками, а також включати будь-яку іншу інформацію, зокрема щодо того, чи перебувають ВПО у таборах, живуть у інших родинах або окремо. Дані мають стосуватися ВПО, які були переміщені через різні обставини, які зазначено у визначенні ВПО, в тому числі через збройні конфлікти та катастрофи. Більше того, інформація потрібна не тільки щодо ВПО, які знаходяться в надзвичайних обставинах, але також щодо тих, для яких проблема переміщення затягнулась. Також уряд має забезпечити заходи зі збору інформації в межах держави, в тому числі на територіях, які не контролюються урядом.¹³³

Необхідно забезпечити гарантії захисту даних. У Параметрах відповідальності національної влади підкреслюється, що робота зі збору персональних даних ВПО жодним чином не повинна несприятливо відбиватися на їхній безпеці, захищеності та свободі пересування. Зокрема, необхідно з розумінням ставитися до тих переміщених осіб, які можуть боятися бути впізнаними і тому неохоче йдуть на контакт, або до тих, у кого відсутні необхідні документи. Крім того, «законне право переміщеної особи на отримання захисту і допомоги від своєї держави жодним чином не залежить від того, чи бра-

¹³² Параметри відповідальності національної влади, С. 14.

¹³³ Там само.

ла ця особа участь у заходах зі збору персональних даних або в інших адміністративних заходах (включаючи процедуру реєстрації)».¹³⁴

Реєстрація ВПО може бути одним із декількох методів, за допомогою яких проводиться збір і збереження зазначених даних. Важливо підкреслити, що «процедури реєстрації повинні завжди бути прив'язані до конкретних і специфічних цілей, тобто особа має бути не просто зареєстрована як ВПО, а як ВПО, яка має право на отримання особливих пільг [...], а саме продовольчу допомогу, медичну допомогу, субсидію на оплату навчання у школі, або дозвіл на перебування у таборі».¹³⁵ В окремих випадках реєстрація може бути корисною для забезпечення «полегшення видачі тимчасової заміни особистих документів, загублених під час втечі».¹³⁶ Водночас важливо розуміти, що «реєстрація не повинна стати основою для створення нової правової категорії осіб зі статусом ВПО. Занадто забюрократизована процедура реєстрації або створення правового статусу ВПО є не лише небажаними, але можуть також викликати серйозні питання, пов'язані з безпекою».¹³⁷ Більше за те, відсутність реєстрації не позбавить ВПО їхніх законних прав відповідно до права з прав людини та міжнародного гуманітарного права.¹³⁸

У Рекомендаціях з цього питання зазначається, що будь-які органи національної влади, які приймають рішення щодо реєстрації ВПО, повинні забезпечити те, що:

- «Процедура є прозорою, недискримінаційною, загальновідомою і доступною для всіх ВПО, а також швидкою у реалізації, тобто, щоб отримання відповідних пільг, пов'язаних із реєстрацією, не затягувалося;
- Критерії реєстрації є чіткими, недискримінаційними, а також не включають окремих ВПО або їхні групи у відповідності до *Керівних принципів*;
- Процедури стосуються всіх ВПО, в тому числі тих, які перебувають у віддалених або недоступних регіонах, а також тих ВПО, які є менш помітними, наприклад через те, що вони не живуть у таборах;
- Процес не створює ризиків із забезпечення безпеки для переміщеного населення;

¹³⁴ Там само.

¹³⁵ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 14.

¹³⁶ Національні інструменти внутрішнього переміщення: Рекомендації щодо їх створення (Центр моніторингу внутрішнього переміщення (IDMC), Норвезька рада з питань біженців та Брукінгський інститут, 2013), С. 29

¹³⁷ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 14.

¹³⁸ Пояснення до Керівних принципів, С. 5.

- Люди, які не мають документів, не виключаються із процесу реєстрації, натомість їм видають документи, необхідні для зазначеної реєстрації;
- Будь-яка зібрана інформація є захищеною і конфіденційною, щоб не наражати ВПО на подальші ризики.¹³⁹

Також важливо звернути увагу на те, що дані щодо ВПО повинні зберігатися із забезпеченням заходів безпеки і конфіденційності з метою забезпечення недоторканності приватного життя ВПО.

В. Стандарти Ради Європи

У Рекомендації Комітету міністрів (2006)6 та у Пояснювальній записці лише згадується необхідність збору інформації про ВПО стосовно їхнього майна, в зв'язку з чим державам пропонується створити систему реєстрації майна з метою сприяння відновлення ВПО їхніх прав власності.¹⁴⁰

С. Аналіз національного законодавства

Спочатку, через відсутність правових норм і уповноваженого органу, дані про внутрішнє переміщення збирались в Україні Міністерством соціальної політики та Державною службою України з надзвичайних ситуацій у досить неорганізованому вигляді, в паперових файлах без будь-яких електронних реєстрів. Тільки в жовтні 2014 року держава врегулювала збір даних про ВПО. У той час як було б логічним спочатку прийняти закон про ВПО, який врегулює загальні питання щодо захисту ВПО, зокрема питання збору даних, та тільки після приймати підзаконні акти, які містять особливі процедури врегулювання. Через недостатню координацію між державними органами в Україні це сталося в зворотному порядку. По-перше, 1 жовтня 2014 року Кабінет Міністрів прийняв *Постанову № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»*, яка визначила процедуру реєстрації ВПО. Тільки після цього, 20 жовтня 2014 року, *Верховна Рада України* (парламент) прийняла *Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»*, що передбачає загальне врегулювання питань щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема питань збору даних про ВПО. Згодом, 4 березня 2015 року, Кабінет Міністрів України прийняв *Постанову № 79*, яка змінила *Постанову*

¹³⁹ Національні інструменти внутрішнього переміщення, С. 30

¹⁴⁰ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 10.

№ 509 та встановила деякі особливі (дискримінаційні) правила щодо реєстрації ВПО. Закон № 921 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року змінив Закон про ВПО, додав до нього нові норми щодо реєстрації ВПО та видачі довідок ВПО.

База даних щодо ВПО

Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює, що єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб має бути створена з метою обліку таких осіб.¹⁴¹ Закон про ВПО також закріплює, що порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб визначається Кабінетом Міністрів України (КМУ). Однак КМУ не прийняв окремого нормативно-правового акту, який врегульовує роботу такої інформаційної бази. Щоб відповідати міжнародним стандартам по захисту ВПО, інформаційна база даних про ВПО має бути створена якнайшвидше, а її робота має бути врегульована КМУ. Також в підзаконному нормативно-правовому акті, який буде прийнято, КМУ має чітко зазначити ціль збору персональних даних. Крім того, там має бути зазначено, що база включатиме не тільки ВПО з Криму та Східної України, а також інших потенційних внутрішньо переміщених осіб.

Закон про ВПО, хоча дуже нечітко, визначає інституціональні зобов'язання щодо розробки та ведення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО. В ньому зазначено, що «центральный орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сферах зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, а також захисту прав депортованих за національною ознакою осіб, які повернулися в Україну» є відповідальним за забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.¹⁴² Певно, що під «центральним органом» мається на увазі Міністерство соціальної політики; однак в законі це дуже не чітко виражено. Вищезазначена Постанова КМУ № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», що була прийнята в жовтні 2014 року, чітко вказує, що Міністерство соціальної політики України є відповідальним за Єдину інформаційну базу даних про ВПО. Подальші зміни до Закону про ВПО необхідні для того, щоб гармоні-

¹⁴¹ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 4–1.

¹⁴² Там само.

зувати ці два нормативно-правові акти, та внести ясність в це питання. Крім того, окремий нормативно-правовий акт необхідно прийняти для врегулювання повноважень органу, у ведені якого знаходиться інформаційна база.

В той час як Міністерство соціальної політики відповідає за створення та ведення інформаційної бази даних про ВПО, участь інших державних органів необхідна для безпосереднього надання та внесення інформації про ВПО.¹⁴³ Відповідно до Закону про ВПО структурні підрозділи місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення відповідають за внесення відомостей до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.¹⁴⁴

Закон про ВПО зазначає, що наступні відомості мають бути внесені до інформаційної бази: повне ім'я ВПО; громадянство; місце народження; стать; документи, що посвідчують особу; номер довідки ВПО, зокрема дату її видачі та назву органу, який її видав; відомості про місце проживання до вимушеного переміщення; інформація про місце фактичного проживання після вимушеного переміщення; адресу та номер телефона для комунікації; відомості про соціальні, медичні, освітні та інші потреби, та відомості про отриману грошову допомогу.

Відповідно до *Постанови КМУ № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»* державні органи та органи місцевого самоврядування мають право на безоплатній основі отримувати відомості щодо ВПО з Єдиної інформаційної бази даних про ВПО (п. 11). В той час як не встановлено жодних процедур щодо передачі таких даних, там вказано, що передача даних має відбуватись у відповідності до законодавства щодо захисту персональних даних. Закон № 921 *«Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»* також встановлює, що відомості про ВПО можуть передаватись між різними державними реєстрами. Однак, знову, там не встановлено правил для врегулювання процедур передачі таких відомостей та для гарантування захисту персональних даних.

Крім того, терміни, що використовуються щодо збору даних, мають бути гармонізовані. В той час як в Законі про ВПО в основному використовується термін «облік», в деяких статтях використовується термін «реєстрація». Наприклад, стаття 7 гарантує право на працевлаштування тільки для «зареєстрованих ВПО». Таке використання термінів створює категорію «зареєстрованих ВПО», відокремлюючи їх від незареєстрованих ВПО. Це ство-

¹⁴³ Там само, ст. 11(3).

¹⁴⁴ Там само, ст. 11(8)(7).

рює правовий статус ВПО, які, як написано в законі та помилково припускається, мають деякі права, яких не мають незареєстровані ВПО.

Довідка ВПО

Щоб зареєструватись як ВПО в Україні, особа має подати заяву до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення. Разом із заявою особа має подати документ, що підтверджує особу разом із документованими доказами, які підтверджують місце проживання до факту вимушеного переміщення. Довідка ВПО видається в день подачі заяви.¹⁴⁵ Відповідно до змін, які було прийнято 24 грудня 2015 року, якщо особа не має документів, які підтверджують її місце проживання до внутрішнього переміщення, він або вона можуть надати інші докази, які підтверджують місце їхнього проживання до вимушеного переміщення.¹⁴⁶ Це можуть бути такі документовані докази, як військовий квиток, трудова книжка, документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно, медичні документи, фотографії, відеозаписи тощо.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 року № 509, після того як особа отримує довідку ВПО, вона має бути затверджена Державною міграційною службою. Подальші деталі процедури затвердження довідок ВПО розглядаються далі в цьому розділі.

Заявнику може бути відмовлено у видачі довідки ВПО, якщо відсутні обставини, що спричинили внутрішнє переміщення, якщо заявник подав завідомо неправдиві відомості для отримання довідки або заявник втратив документи, що посвідчують його особу.¹⁴⁷ У разі втрати документів, що посвідчують особу, особа має звернутись до Державної міграційної служби для отримання тимчасового посвідчення, що підтверджує особу, яке має бути видано в одинденний строк.¹⁴⁸ (Дивись також розділ про акти цивільного стану.)

Спочатку Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачав, що довідка ВПО дійсна протягом 6 місяців і її дія може бути продовжена ще на 6 місяців. З прийняттям 24 грудня 2015 року Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідки ВПО стали вида-

¹⁴⁵ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 4(7).

¹⁴⁶ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», п. 1 (2) (4).

¹⁴⁷ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 4(10).

¹⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», п. 4.

ватись без обмеження їхньої дії в часі. Однак підзаконні нормативно-правові акти не було гармонізовано із цими змінами; вони і зараз передбачають, що строк дії довідки — 6 місяців, із можливістю продовження.¹⁴⁹ Крім того, зміни до Закону про ВПО точно не вказують на те, чи довідки ВПО, що були видані до прийняття цих змін, будуть чинними після спливу строку їхньої дії, а також не вказують на процедуру обміну довідок, які були видані раніше, на нові довідки без спливу строку дії. Це призвело до ситуації, коли тисячі ВПО із довідками, строк дії яких сплив, не можуть відновити їх. Ситуація має бути терміново вирішена. Для цього необхідно тільки вказати відповідні процедури у прикінцевих положеннях Закону про ВПО та у відповідних підзаконних нормативно-правових актах.

Закон про ВПО містить інші положення, які можуть обмежити термін дії довідки ВПО. Зокрема, довідку ВПО може бути скасовано, якщо особа була відсутня за місцем проживання протягом більше 60 днів, а в деяких випадках протягом 90 днів.¹⁵⁰ Було б доцільно змінити це положення, додавши, що в деяких випадках термін 90 днів може бути продовжений, залежно від обставин конкретної справи.

Важливо зазначити, що всупереч міжнародним нормам і Керівництву довідка ВПО, яка використовується і фактично створює правовий статус ВПО, має відгук на можливості ВПЛ здійснити свої права відповідно до національного законодавства. Відповідно до діючих норм, для того щоб отримати доступ до пенсії, загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, та інших соціальних послуг, на які мають право деякі категорії населення (наприклад, особи з обмеженими можливостями, діти-інваліди, пенсіонери тощо), необхідно мати довідку ВПО. Довідка ВПО також необхідна для того, щоб ВПО могли зареєструвати своїх дітей в дитячих садах і школах, відвідати лікарні або здійснити виборчі права. Крім того, відповідно до дискримінаційних положень Закону «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», який було прийнято 12 серпня 2014 року, ВПО з Криму не можуть відкрити рахунок в банку, якщо вони не нададуть довідку ВПО.¹⁵¹ Іншими словами, довідка ВПО в

¹⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», п. 6.

¹⁵⁰ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 12.

¹⁵¹ Закон «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», ст. 5.3.

Україні не має гуманітарного значення, а скоріше розроблена для того, щоб відповідати нормам старомодного законодавства, які зобов'язують всіх осіб, що проживають в Україні, зареєструвати свою адресу проживання для отримання доступу до основних прав і послуг.

Реєстрація місця проживання

Після того, як особа отримує довідку ВПО, вона зобов'язана зареєструвати своє місце проживання в Державній міграційній службі. Реєстрація адреси місця проживання є обов'язковою для ВПО, як і для всіх інших громадян України, іноземців, а також осіб без громадянства, які проживають на законних підставах на території України.¹⁵² Як правило, в Україні офіційний штамп ставиться у внутрішньому паспорті із зазначенням адреси особи і служить як офіційна реєстрація місця проживання особи.

Незважаючи на те, що відповідно до статті 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» відсутність реєстрації місця проживання не може бути умовою реалізації прав і свобод, на практиці вимога мати штамп реєстрації місця проживання створює перешкоди в доступі до основних прав та свобод для багатьох людей в Україні. Це особливо стосується ВПО, оскільки довідка ВПО не є дійсною без штампа реєстрації.¹⁵³ Крім того, нові правила реєстрації ВПО, викладені в *Постанові № 79*, роблять ще більш важким для ВПО отримати штамп реєстрації місця проживання. Для реєстрації місця проживання ВПО зобов'язані повідомити їхню фактичну адресу в місцеве відділення Державної міграційної служби протягом 10 днів з моменту отримання довідки ВПО, або протягом 10 днів після зміни їхньої адреси. Після того, як адресу повідомлено, місцеве відділення Державної міграційної служби перевіряє, чи ВПО проживає за цією адресою. З цією метою співробітники Державної міграційної служби мають право приходити з перевітками до будинків ВПО. Тільки після такої перевірки ВПО може отримати штамп у довідці ВПО який робить її дійсною.¹⁵⁴

Ще однією перешкодою для реєстрації вимушених переселенців є питання оподаткування операцій оренди майна. Зокрема, ВПО, які орендують майно, знаходяться під тиском з боку своїх орендодавців, які не зацікавлені в реєстрації своїх орендаторів як ВПО, бо це накладає додатково обов'язок на орендодавців щодо сплати податку на оренду майна. На додаток до усіх пе-

¹⁵² Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 6.

¹⁵³ Там само.

¹⁵⁴ Там само.

решкод для ВПО у їхній реєстрації оренда майна ВПО є дуже уразливими питанням, адже, як результат, орендодавці або можуть довільно достроково висилити орендатора, або підвищити квартплату.

D. Рекомендації

- Скасувати всі законодавчі акти і процедури, які створюють загрозу або прямо призводять до порушення прав ВПО та інших цивільних осіб, що постраждали від конфлікту. Іншими словами, слід відмовитися від пов'язання офіційного отримання статусу ВПО з доступом до основоположних прав і пільг (наприклад, пенсії), передбачених законом.
- Прийняти постанову Кабінету Міністрів України, яка регулює створення, роботу та доступ до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Мета збору даних має бути чітко визначена, та база даних має включати в себе всі типи ВПО.
- Гармонізувати Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і Постанову Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» для того, щоб чітко вказати, який державний орган відповідає за розробку і управління Єдиною інформаційною базою даних про внутрішньо переміщених осіб.
- Змінити Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і Постанову Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», зазначивши правила надання доступу до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО і гарантуючи захист персональних даних.
- Змінити Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», щоб гарантувати, що відсутність довідки ВПО не перешкоджає їхньому доступу до основних прав і послуг.
- Змінити Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», додавши норми щодо процедури відновлення дії довідок ВПО, які були видані до прийняття Закону № 921 «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року і строк дії яких сплив.
- Внести зміни до ст. 12 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», вказавши, що в деяких випадках ВПО дозволяється бути відсутнім за місцем фактичного проживання протягом більш ніж 90 днів, в залежності від їх конкретних обставин.

- Гармонізувати терміни, які використовуються в Законі про ВПО і відповідних підзаконних нормативно-правових актах щодо збору даних про ВПО.
- Внести зміни до *Постанови Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»*, забезпечивши, що відсутність штампу реєстрації місця проживання не відмінює дії довідки ВПО.
- Гармонізувати існуюче законодавство та підзаконні акти так, щоб ВПО мали можливість зареєструвати своє місце проживання в порядку загальної процедури, не створюючи окрему категоризацію для ВПО за місцем проживання, що можна розцінювати як дискримінаційну міру.
- Внести зміни до Податкового кодексу України з метою звільнити орендодавців, у яких ВПО орендують житлове майно, від податку на дохід від оренди. Такі зміни сприяли б реєстрації ВПО та знизили ризик підняття цін на оренду для ВПО чи їх дострокового виселення.
- Внести зміни до *Постанови Кабінету Міністрів України № 509* та інших підзаконних нормативно-правових актів для приведення їх у відповідність до останньої редакції Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

5. ВИЗНАННЯ, ВИДАЧА ТА ПЕРЕОФОРМЛЕННЯ ДОКУМЕНТІВ, ЩО ПОСВІДЧУЮТЬ ОСОБУ

Здатність осіб здійснювати більшість своїх прав, як правило, залежить від їхньої можливості надати документи, що засвідчують особу, таких як свідоцтво про народження, офіційне посвідчення особи, паспорт, свідоцтво про шлюб тощо. Однак часто трапляється, що в процесі переміщення такі документи може бути втрачено, знищено або навіть конфісковано у ВПО. Деякі ВПО навіть до переміщення могли не мати зазначених документів. Під час переміщення (пере)оформлення цих необхідних документів може виявитись складним завданням через правові та адміністративні перешкоди, вартість або віддаленість. Без документів ВПО, скоріш за все, буде складно отримати доступ до таких базових послуг, як освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги. Також проблеми можуть виникнути із користування певними правами, в тому числі виборчими. Можуть виникнути складнощі й щодо свободи пересування, перешкоди з роботою на державній службі або з орендою житла чи відкриттям банківського рахунку.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Запровадити дієві механізми та спрощені процедури видачі або переоформлення необхідних документів для ВПО за спрощеною процедурою, в тому числі із використанням офіційних записів та альтернативних форм доказів, які наявні у ВПО.

Гарантувати оперативність і доступність, коли це необхідно та доречно, видачі посвідчень ВПО з метою їхньої ідентифікації та отримання особливої допомоги.

А. Міжнародно-правова база

Відповідно до положень міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права Принцип 20 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* підтверджує, що «кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності», і пояснює:

з метою забезпечення цього права переміщеним усередині країни особам, відповідні органи влади видають їм всі документи, необхідні для реалізації і здійснення їхніх законних прав, а саме: паспорти, посвідчення особи, свідоцтва про народження та свідоцтва про шлюб. Зокрема, органи влади сприяють видачі нових документів або заміні документів, загублених під час переміщень, без будь-яких необґрунтованих вимог, таких як вимога повернення на місце звичайного проживання для отримання цих або інших необхідних документів.

Жінки і чоловіки мають рівні права на отримання таких необхідних документів і мають право на те, щоб такі документи виписувалися на їхнє ім'я.¹⁵⁵

Якщо говорити безпосередньо про території, які було окуповано під час збройного конфлікту, що носить міжнародний характер, то у статті 50(2) Конвенції про захист цивільного населення під час війни (Женевська конвенція IV) передбачено: «окупаційна держава повинна вжити всіх необхідних заходів для полегшення процедури встановлення особи дітей та реєстрації їхніх сімейних зв'язків».¹⁵⁶ У міжнародній практиці цей пункт було деталізовано і зазначено, що до обов'язків окупаційної держави також входить реєстрація народжень, смертей та шлюбів.¹⁵⁷

¹⁵⁵ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 20. Див також *Пояснення до Керівних принципів*, С. 92–95.

¹⁵⁶ Женевська конвенція IV, ст. 50(2).

¹⁵⁷ Міжнародний суд справедливості, Правові наслідки для держав у зв'язку із продовженням присутності Південно-Африканської Республіки (Південної Африки) в Намібії (Південно-Західна Африка) всупереч

Рекомендація РЄ щодо ВПО відображає положення п. 20 *Керівних принципів ООН* і додає, що документи, необхідні для ефективної реалізації прав ВПО мають бути видані «якомога скоріше» після їх переміщення.¹⁵⁸

У Пояснювальній записці є чітке посилання на *Керівний принцип 20* і підкреслюється зв'язок між доступом до документів і реалізацією низки прав, таких як право на освіту і право волевиявлення (*див. розділи стосовно освіти та виборчих прав*). Для того щоб полегшити видачу або заміну документів, в записці передбачаються практичні заходи, в тому числі: «визнати *де-факто* адреси для видачі документів або (...) не брати оплату за видачу документів, якщо ці заходи можуть заважати ефективному доступу до них», а також створювати спеціальні органи або «офіси для переміщених» (в районах, куди було переміщено ВПО) з метою сприяння видачі цих документів.¹⁵⁹

З точки зору практики Суду, потенційно релевантним до проблем, з якими можуть стикатися ВПО під час отримання документів в районах, невідконтрольних уряду, є рішення Європейського суду з прав людини від 23 лютого 2016 року *Мозер проти Республіки Молдови та Росії* (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*) (заява № 11138/10), в якому було наголошено на необхідності уникати вакууму в системі захисту прав людини, і який, таким чином, має на меті гарантування того, що права, передбачені ЄКПЛ, будуть захищені на всій території всіх Договірних сторін, навіть на територіях, фактично підконтрольних іншій Договірній стороні, наприклад, через підпорядковану місцеву адміністрацію.¹⁶⁰

Резолюції Ради Безпеки 276 (1970), Консультативний висновок, 21 червня 1971 року. Див. <http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5595.pdf>. Зокрема, у п. 125 вказується: «Невизнання управління територією, яке здійснюється Південною Африкою, не повинно призводити до позбавлення народу Намібії будь-яких переваг, що випливають з міжнародного співробітництва. Зокрема, в той час як офіційні дії, що здійснюються урядом Південної Африки від імені або по відношенню до Намібії після припинення дії мандата, є незаконними і недійсними, така недійсність не може поширюватися на такі дії, як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів, наслідки яких можуть бути проігноровані тільки на шкоду жителям відповідної території».

¹⁵⁸ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 7.

¹⁵⁹ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 7.

¹⁶⁰ ЄСПЛ, *Мозер проти Республіки Молдови та Росії* (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*), заява №11138/10, рішення від 23 лютого 2016 року, п. 136.

У справі *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v Turkey)*¹⁶¹ Європейський суд зазначив, що поняття «юрисдикції» в статті 1 «не обмежується національною територією» Договірних держав. Крім того, Суд заявив: «... Відповідальність Договірних сторін може бути викликана діями представників їхньої влади, до яких вони вдаються в межах або за межами державних кордонів, і які мають наслідки за межами їхньої власної території. Беручи до уваги об'єкт і мету Конвенції, відповідальність Договірної сторони може також виникати, коли в результаті військових дій вона — законно чи незаконно — отримує ефективний контроль над районом за межами своєї національної території».

У справі *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*¹⁶² Суд пояснив, що «будь-яке інше рішення мало б результатом утворення небажаного вакууму в системі захисту прав людини на цій території шляхом позбавлення осіб, які там проживають, переваг користування основними гарантіями Конвенції».

У справі *Куріч проти Словенії (Kurić v. Slovenia)* Суд розглянув вісім скарг, в яких стверджувалось, зокрема, порушення статті 8 Конвенції у зв'язку із заявленим свавільним позбавленням заявників статусу постійних жителів після проголошення Словенією незалежності.¹⁶³ Перед розпадом Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії (СФРЮ), заявники були громадянами різних республік СФРЮ і постійно проживали в Республіці Словенії. Після того як Словенія проголосила незалежність, вона прийняла нове законодавство про громадянство, в якому передбачалось, зокрема, що громадяни колишніх республік СФРЮ, які вчасно не подали заявки на отримання словенського громадянства, визнаються іноземцями. Після того, як термін заявок на отримання громадянства було вичерпано, уряд Словенії видав інструкції, в яких зазначалось, що правовий статус осіб, які не зверталися за отриманням громадянства має бути «врегульовано», і що записи стосовно таких осіб необхідно «почистити». Особи, чий імена були згодом вилучені з Реєстру постійних жителів, не отримали жодного повідомлення і жодних офіційних документів. Унаслідок таких дій 18305 осіб — у тому числі 5360 неповнолітніх — втратили свій постійний статус. Цих осіб почали називати «викреслені». Викреслені стали «іноземцями або особами без громадянства, які незаконно проживають в Словенії». Їм було важко влаштуватись на роботу, отримати водійські пра-

¹⁶¹ ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v Turkey)*, попередні заперечення, заява №15318/89, рішення від 23 березня 1995 року.

¹⁶² ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява №25781/94, рішення від 10 травня 2001 року.

¹⁶³ ЄСПЛ, *Куріч проти Словенії (Kurić v. Slovenia)*, заява №26828/06, рішення від 26 червня 2012 року.

ва, а також отримувати пенсію. Вони не могли виїхати із країни, оскільки не змогли б повернутися без належних документів. Так, було розбито сім'ї, оскільки деякі члени сімей опинились у пастці в Словенії, а інші члени сім'ї проживали в інших республіках колишнього СФРЮ. Суд постановив, що було порушено статтю 8 Конвенції. Кілька суддів Суду зазначили, що політика Словенії у сфері громадянства являє собою «легальну спробу етнічних чисток», спрямовану на те, щоб тримати громадян інших республік СФРЮ подалі від Словенії.

Інші установи та органи Ради Європи наголосили на необхідності захисту ВПО шляхом забезпечення визнання їхнього статусу і видачі або заміни їхніх особистих документів, що часто безпосередньо пов'язано з їхнім доступом до прав людини, в тому числі соціальних прав.

С. Аналіз національного законодавства

Цей розділ стосується процедур видачі та відновлення цивільних документів; питання, пов'язані з видачею довідок про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, розглядаються в іншому розділі цього дослідження (див. розділ щодо збору даних).

Відповідно до статті 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО мають право на «отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус». Оформлення таких документів здійснює Державна міграційна служба та її територіальні підрозділи.¹⁶⁴

В Україні створена розгалужена система неінтегрованих електронних реєстрів, які стосуються цивільних документів. Такі реєстри розпочали функціонування задовго до виникнення конфлікту. Втрачені документи можуть бути відновлені на підставі даних відповідного електронного реєстру. Зробити це можна у будь-якому регіоні України, незалежно від місця проживання.

Єдиний державний демографічний реєстр створений і функціонує відповідно до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року. Це централізована елек-

¹⁶⁴ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 6.

тронна база даних, призначена для зберігання, захисту, обробки, використання і поширення інформації про особу та про документи, що оформлюються із застосуванням засобів Реєстру. Відповідно до статті 7 цього закону Реєстр містить широкий перелік персональних даних, зокрема ім'я, дату народження або смерті, місце народження, стать, інформація про батьків, громадянство, реквізити документів, виданих особі, відцифрований зразок підпису, відцифроване фото та певну змінну інформацію (місце проживання, сімейний стан) і та ін. Персональні дані, включені до Реєстру, базуються на офіційних документах, виданих або відновлених після створення Реєстру в 2012 році. Офіційними документами, які видаються відповідно до цього закону, є паспорт громадянина України (внутрішній паспорт), паспорт громадянина України для виїзду за кордон, посвідчення особи моряка, посвідчення водія тощо.

Державний реєстр актів цивільного стану створено відповідно до *Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»*. Державний реєстр актів цивільного стану — це база даних, яка перебуває під керуванням Міністерства юстиції України і містить інформацію про акти цивільного стану, зокрема, що стосуються народження особи, походження, шлюбу, розлучення, зміни імені та смерті. Державний реєстр актів цивільного стану громадян містить повну інформацію за період з 2008 року; до нього також поступово вносяться дані за період, що передував створенню реєстру. Особа має право отримати витяг або дублікат втраченого свідоцтва про акти цивільного стану щодо себе; плата за видачу витягу або дубліката на разі становить 73 грн (приблизно 3 євро). Відповідні вимоги встановлені *постановою КМУ № 1064 від 22 вересня 2007 року «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян»* (з відповідними змінами і доповненнями).

Відповідно до викладеного, всі особи, включаючи ВПО, чийі дані містяться в електронному державному реєстрі, можуть безперешкодно звернутися за відновленням втрачених документів. Правила, які стосуються внутрішніх паспортів, виданих до запровадження Єдиного демографічного реєстру, мають більшу залежність від інформації, що зберігається на паперових носіях. Однак процедура видачі втрачених національних паспортів є усталеною і нескладною. Відповідно до частини 1 статті 6 *Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»* ВПО може звернутися за відновленням свого втраченого національного паспорта або інших документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України до будь-якого підрозділу Державної міграційної служби за місцем

свого проживання. Відповідно до частини 6 статті 5 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» органи державної влади мають право використовувати інформацію з відповідних державних реєстрів (включаючи Державний реєстр виборців) для перевірки інформації, що стосується внутрішньо переміщеної особи.

Різноманітні випадки, згадані вище, стосуються відновлення документів, виданих державними органами до початку конфлікту і які були загублені або знищені. Певні категорії ВПО, такі як рома, до переміщення могли ніколи не мати таких документів, що ставить їх у менш сприятливе становище в аспекті доступу до державних програм, включаючи адресні програми для ВПО, і збільшує для них ризик визнання особами без громадянства.

В даний час однією з основних проблем для Державної міграційної служби України є відновлення документів ВПО та процедура перевірки особистості, адже більшість документів, що засвідчують особу залишилися на території, що не контролюється урядом. Більше того, існує проблема з видачею документів, що підтверджують нові факти або зміну цивільного стану (наприклад, народження, походження, одруження, розлучення, зміна імені, смерть), які трапилися після початку конфлікту і втрати урядом ефективного контролю над певною територією країни. Відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, які здійснюють свою діяльність на території Криму всупереч законодавству України, є недійсним і не створює правових наслідків (стаття 9). В Україні не існує ніяких законодавчих положень, які дозволяють визнавати чинними документи, видані в Криму. Єдиним шляхом отримати свідоцтво про народження для дітей, які були народжені після початку конфлікту на території, що не перебуває під контролем України, є звернення до суду за встановленням факту народження громадянина України і видачею свідоцтва про народження. Як тільки факт народження буде встановлено судом, батьки можуть отримати свідоцтво про народження у будь-якому відділі реєстрації актів цивільного стану. Така сама тривала процедура потрібна для встановлення факту смерті в Криму та отримання свідоцтва про смерть.

Для вирішення таких проблем 22 вересня 2015 року Кабінет Міністрів України направив до парламенту *проект Закону «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або*

смерті на тимчасово окупованій території України». 4 лютого 2016 року парламент схвалив цей закон та 24 лютого 2016 року він набрав чинності. Проект закону та нещодавно ухвалена стаття 257–1 Цивільного процесуального кодексу України спрощують процедуру отримання свідоцтва про народження та свідоцтва про смерть в судовому порядку в таких випадках через зміну підсудності справ цієї категорії та дозвіл подання такого виду заяв до суду на територіях, що контролюються урядом України. Цим законом передбачено, що справи, які стосуються встановлення факту народження на тимчасово окупованій території, може розглядати будь-який суд в Україні, незалежно від місця проживання заявника (пункт 1.1. статті 257–1). Також визнано право родичів особи чи їх представників звертатися до суду з метою встановлення факту смерті на тимчасово окупованій території (пункт 1.2 статті 257–1). Цей проект також передбачає, що відповідна заява має бути розглянута невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду.

Після введення в дію таких змін до Цивільного процесуального кодексу України було направлено багато відповідних заяв до суду, що призвело до суттєвого навантаження судів. Також досить вірогідним видавався ризик відмови у задоволенні таких заяв, адже вони можуть бути тісно пов'язані з матеріальними правами, що унеможлиблює їх розгляд у межах окремого провадження.

Також видається, що ці зміни головним чином є суто процедурними і просто перекладають вирішення проблеми на судову владу.

Існують й інші питання, що викликають занепокоєння у зв'язку з судовою процедурою підтвердження фактів народження та смерті. Перше питання полягає у доступі до безоплатної вторинної правової допомоги для ВПО (тобто правової допомоги під час судового провадження). Інше питання стосується відносно високого судового збору (який складає приблизно 275,00 грн), що обмежує можливість для великої кількості ВПО подати заяву до суду.

Виходячи з цього, запровадження адміністративної процедури може спростити для ВПО отримання свідоцтв про народження та смерть осіб на тимчасово окупованих територіях, отже, така можливість має бути розглянута.

- Підвищити зусилля, спрямовані на допомогу недокументованим особам, зокрема рома, отримати цивільні документи;
- Забезпечити ефективну процедуру реєстрації актів цивільного стану, зокрема документації новонароджених на територіях, які не контролюються урядом (ТНКУ), а також визнання смерті. Адміністративна процедура може бути запроваджена, гарантуючи при цьому право заявників вирішувати питання в судовому порядку у разі необхідності. Організувати подальше публічне обговорення між відповідними міністерствами та іншими центральними органами влади і громадянським суспільством з метою гармонізації практики у всіх регіонах для внутрішньо переміщених осіб з ТНКУ і Криму; Додати ВПО до списку категорій осіб, які охоплюються Законом «Про безоплатну правову допомогу» і які звільняються від сплати судових витрат, зокрема щодо випадків, які стосуються питань народження і смерті;
- Включити ВПО до категорій осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а також внести зміни до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення ВПО від сплати судового збору у справах про встановлення фактів народження і смерті, а також у певних інших категоріях справ, пов'язаних з порушенням прав ВПО.

6. ПРАВА, ПОВ'ЯЗАНІ ЗІ СВОБОДОЮ ПЕРЕСУВАННЯ

Права, пов'язані із свободою пересування, є надзвичайно важливими, адже вони передбачають можливість вільного і безпечного пересування ВПО під час переміщення, не лише з метою пошуку безпечного місця, але також із метою отримання доступу до необхідного продовольства та послуг, зокрема їжі, води, послуг з охорони здоров'я, участі у заходах із отримання прибутку, відвідання школи, реєстрації для отримання необхідних документів, волевиявлення, відвідання місць поховання померлих родичів тощо. Права, пов'язані зі свободою пересування також є невід'ємними для ВПО, оскільки вони забезпечують безпечний і добровільний доступ переміщених осіб до довготривалого рішення проблеми переміщення. Більше за те, свобода пересування тісно пов'язана із заборонаю примусового переміщення (див. окремий розділ з цього питання).

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на свободу пересування, зокрема право на пошук безпечного місця в іншій частині країни і на захист від примусового повернення або переселення до будь-якого місця, де може існувати загроза їхньому життю, безпеці, свободі або здоров'ю.

Усунути можливі адміністративні перешкоди, які обмежують можливість ВПО дістатися до безпечних районів, а також, коли ситуація це дозволяє, повернутися додому.

Визнати право усіх ВПО на здійснення добровільного та поінформованого вибору між поверненням, інтеграцією у місці переміщення або переміщенням/переселенням до іншої частини країни.

Запровадити особливі заходи (зокрема, гуманітарне розмінування, розгортання поліцейських сил або демобілізацію в районах повернення) із метою забезпечення безпеки повернення ВПО.

А. Міжнародно-правова база

Права, пов'язані зі свободою пересування, є надзвичайно важливими на всіх етапах переміщення: захист від переміщення; захист і допомога під час переміщення; та довготривалі рішення проблеми переміщення. Тому вони знайшли широке і детальне відображення у *Керівних принципах*. Перед тим, як підбивати підсумки найбільш актуальних *Керівних принципів*, слід підкреслити, що відповідно до норм міжнародного права в галузі прав людини, на яких засновані *Керівні принципи*, обмеження і відступ від права на свободу пересування допустимі, але тільки у певних конкретних випадках. Зокрема, в плані визначення права на свободу пересування і свободу вибору місця проживання, стаття 12 МПГПП вказує, що обмеження цих прав допускається тільки, якщо вони «передбачені законом та є необхідні для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення чи моральних цінностей, прав і свобод інших осіб, і сумісні з іншими правами, визнаними в МПГПП». Аналогічним чином, Європейська конвенція з прав людини відповідно до статті 15 про винятки під час надзвичайних ситуацій, допускає відступ від деяких прав відповідно до Конвенції протягом обмеженого періоду часу. Такі відступи від положень можуть бути зареєстровані Радою Європи, під час війни або інших надзвичайних ситуацій, якщо вони «критично потрібні під час надзвичайної ситуації, [і] за умови, що такі заходи не є несумісними з її іншими зобов'язаннями [держави] міжнародного права».

Європейський суд з прав людини, в кінцевому рахунку визначає на індивідуальній основі чи заходи, що вживалися державою в таких випадках, не порушували Конвенції.

Відповідно до норм міжнародного права Принцип 6 встановлює право на захист від примусового (свавільного) переміщення (див. *окремий розділ щодо захисту від примусового переміщення*). Також в ньому зазначається, що будь-яке переміщення «не повинно тривати довше, ніж цього вимагають обставини».

У випадку переміщення права на свободу пересування залишаються вкрай важливими. У Принципі 12 підтверджується право кожної людини на особисту свободу та безпеку, а також те, що ніхто не може зазнавати безпідставного арешту або затримання. Також зазначається, що у випадку здійснення внутрішнього переміщення ВПО не повинні утримуватися або примусово міститися в таборі; якщо за виняткових обставин виникає гостра потреба в такому утриманні або примусовому утриманні, то воно припиняється відразу ж після того, як цього «більше не вимагають обставини».¹⁶⁵ ВПО також мають бути захищені від дискримінаційного арешту і утримання під вартою в результаті їхнього переміщення. За жодних умов внутрішньо переміщені особи не можуть бути взяті у заручники.

У Принципі 14 *Керівних принципів* це питання деталізовано і зазначено, що кожна переміщена всередині країни особа має право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання. Зокрема, переміщені всередині країни особи мають право вільно залишати табори та інші поселення для ВПО і повертатися в них.

У Принципі 15 додатково зазначається, що ВПО мають право: шукати безпечні умови життя в іншій частині країни; залишати свою країну; шукати притулок в іншій країні; і право на захист від примусового повернення або розселення в будь-якому місці, де може виникнути загроза їхньому життю, безпеці, свободі та здоров'ю.

Щодо останнього пункту, який стосується повернення або розселення, у Принципі 28(1) зазначено:

¹⁶⁵ Відповідно до положень міжнародного права з прав людини та міжнародного гуманітарного права утримання та примусове розміщення ВПО у таборах може застосовуватися виключно як винятковий захід, якщо в цьому виникає гостра потреба. МПГЛ, ст. 9(1); Конвенція про захист цивільного населення під час війни, ст. 78. Див. також *Пояснення*, С. 58–60.

компетентні органи влади несуть основний обов'язок і відповідальність за створення умов, а також за надання засобів, які дозволяють внутрішньо переміщеним особам добровільно, в безпечних умовах і з гідністю повернутися в свої будинки або місця постійного проживання, або добровільно переселитися в будь-яку іншу частину країни. Зазначені органи влади докладають зусиль для полегшення реінтеграції внутрішньо переміщених осіб, які повернулися або розселилися.

У Принципі 28(2) зазначено, що особливих зусиль має бути докладено для забезпечення всебічної участі внутрішньо переміщених осіб в плануванні і здійсненні їхнього повернення або переселення і реінтеграції.

В. Стандарти Ради Європи

Право на свободу пересування гарантується статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції, в якій говориться: «Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території».¹⁶⁶ Це включає право залишати країну.¹⁶⁷ Нікого не може бути вислано шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів з території держави, громадянином якої він є.¹⁶⁸

Як і в міжнародному праві, європейська система захисту прав людини дозволяє накладати певні обмеження на право свободи пересування за умови, що вони здійснюються «згідно із законом і коли це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної і громадської безпеки або економічного добробуту країни, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб».¹⁶⁹

У випадку внутрішнього переміщення будуть застосовуватися всі вищезазначені гарантії. У Рекомендації Комітету міністрів РЄ про ВПО право на свободу пересування безпосередньо не згадується. Проте Рекомендація містить загальні настанови, що держави-члени будуть керуватися *Керівними принципами ООН* та іншими відповідними міжнародними документами

¹⁶⁶ Рада Європи, *Протокол № 4 до Конвенції з прав людини та основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 2.1.

¹⁶⁷ Рада Європи, *Протокол № 4 до Конвенції з прав людини та основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 2.2.

¹⁶⁸ Рада Європи, *Протокол № 4 до Конвенції з прав людини та основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 3.

¹⁶⁹ Рада Європи, *Протокол № 4 до Конвенції з прав людини та основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS № 046, ст. 2.3 та 2.4.

в галузі прав людини і гуманітарного права¹⁷⁰, в яких розглядається право на свободу пересування. Крім того, в Пояснювальній записці Комітету міністрів РЄ явним чином зазначено про право на свободу пересування і право на вільний вибір місця проживання, про що наводиться цитата відповідного положення ЄКПЛ, статті 2 Протоколу 4 до Конвенції.¹⁷¹

Крім того, в Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО підкреслюється, що ВПО не повинні відправлятися назад в райони, де їхнє життя було б в небезпеці або де вони можуть зазнати катувань, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, що суперечило б положенням статей 2, 3 та 5 Європейської конвенції з прав людини.¹⁷² Європейський суд з прав людини в справах, що стосуються принципу *непринижитимості примусового повернення* біженців або шукачів притулку до країни їхнього походження, підкреслив обов'язок держав утримуватися від вжиття заходів, таких як екстрадиція, які можуть мати такі наслідки для висланих осіб, як небезпека нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження.¹⁷³ Подібний висновок, вважаємо, можна було б зробити, за аналогією, в ситуаціях внутрішнього переміщення.

У справі *Ісмойлов та інші проти Росії* (*Ismoilov and Others v. Russia*) загального завірення в «гуманному поводженні» з боку уряду Узбекистану було недостатньо, щоб протистояти доказам з низки об'єктивних джерел (наприклад, Спеціального доповідача ООН з питань тортур) щодо систематичного застосування тортур до ув'язнених в цілому, і що особи, наприклад заявники, які були в розшуку за серйозні порушення, спрямовані проти уряду, піддавалися серйозному ризику катувань.¹⁷⁴

¹⁷⁰ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 1.

¹⁷¹ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, Пояснювальна записка, Преамбула.

¹⁷² Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 5.

¹⁷³ ЄСПЛ, *Круз Варас та інші проти Швеції* (*Cruz Varas and others v. Sweden*), заява №15576/89, рішення від 20 березня 1991 року, п. 69: «Якщо виникає або може виникнути певна відповідальність згідно із даною Конвенцією, вона буде викликана діями Договірною стороною, яка здійснює екстрадицію, через те, що такі її дії мали своїм прямим наслідком ризик піддати осіб зазначеному нелюдському поводженню.» Див. також ЄСПЛ, *Сааді проти Італії* (*Saadi v. Italy*) [GC], заява № 37201/06, рішення від 28 лютого 2008 року, п. 124–133, цитата із Пояснень до Керівних принципів (редакція з правками), С. 70, примітка 17. Також див. те саме рішення, пп. 146 та 149.

¹⁷⁴ ЄСПЛ, *Ісмойлов та інші проти Росії* (*Ismoilov and Others v. Russia*), заява № 2947/06, рішення від 24 квітня 2008 року.

У справі *Шамаєв та інші проти Грузії і Росії* (*Shamayev and Others v. Georgia and Russia*)¹⁷⁵ Суд постановив, що екстрадиція одного із чеченських заявників із Грузії в Росію становитиме порушення статті 3, через ризик того, що до нього буде застосоване жорстоке поводження. Він та інші заявники були затримані після перетину російсько-грузинського кордону; вони були озброєні і деякі з них були поранені. Росіяни стверджували, що вони були «чеченськими терористами». У своїй оцінці відповідно до положень статті 3, Суд взяв до уваги наступні фактори: п'ять заявників, яких було видано, утримувалися в одиночних камерах на Північному Кавказі, не маючи доступу до адвокатів; є докази того, що особи, які утримуються в «фільтраційних таборах» на Північному Кавказі зазнають жорстокого поводження; що російська влада чинить перешкоди процесу міжнародного спостереження за утриманням ув'язнених; і що чеченці, які подали заяви до Суду, були піддані переслідуванню і вбивству.

Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО і Пояснювальна записка до цього документа підтверджують, що ВПО мають право добровільно повернутись, в безпечних умовах і з гідністю, до місця постійного проживання або переселитися в інші райони країни.¹⁷⁶ Записка деталізує важливість забезпечення того, щоб повернення було сталим, із забезпеченням умов, «що сприяють тривалій реінтеграції репатріантів». З цією метою очікується, що держави-члени «забезпечать добровільне повернення переміщених осіб в місця їхнього походження шляхом створення зони безпеки і забезпечення мирного врегулювання конфліктів».¹⁷⁷ Крім того, «з метою гарантування самозабезпеченості ВПО відповідні органи повинні надавати їм придатне житло, забезпечити послуги із охорони здоров'я та освіти і, наскільки це можливо, надати можливість працевлаштування».¹⁷⁸ (Дивіться також окремі розділи з питань житла, охорони здоров'я, освіти і працевлаштування.)

Акцент Комітету міністрів на тому, що ВПО не тільки «мають бути належним чином поінформовані, але і мають отримати консультації в максимально можливій мірі» щодо будь-якого рішення, що впливає на їхнє становище до,

¹⁷⁵ ЄСПЛ, *Шамаєв та інші проти Грузії і Росії* (*Shamayev and Others v. Georgia and Russia*), заява № 36378/02, рішення від 12 квітня 2005 року.

¹⁷⁶ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 12, та Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 12.

¹⁷⁷ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 12.

¹⁷⁸ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 12.

під час і після переміщення,¹⁷⁹ виділено як таке, що має «особливо важливе значення» у виконанні програм реінтеграції та реабілітації ВПО¹⁸⁰ (див. також окремий розділ, що стосується консультацій з ВПО та їх залучення). В європейській системі захисту прав людини свободу пересування (з особливим акцентом на повернення) слід тлумачити таким чином, щоб це поняття включало в себе всебічну допомогу ВПО з боку держав-членів, оскільки права внутрішньо переміщених осіб на свободу пересування часто обмежуються через їхнє матеріальне становище або правову невизначеність.

Права, що стосуються свободи пересування, більш детально розглядалися Парламентською асамблеєю. Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009) описує різні варіанти врегулювання питань ВПО, і всі вони вимагають співпраці держав-членів¹⁸¹: «Необхідно поважати право усіх ВПО на здійснення добровільного та поінформованого вибору між поверненням, інтеграцією у місці переміщення або переміщенням/переселенням до іншої частини країни». Зокрема, «право ВПО на повернення відповідно до міжнародного гуманітарного права, а також у межах прав на свободу пересування, що впливають з міжнародних і регіональних нормативних актів у галузі прав людини, повинні беззастережно дотримуватися і забезпечуватися всіма відповідальними органами.»¹⁸² Зобов'язання держав-членів щодо надання допомоги ВПО під час їх повернення або переселення включає в себе три важливих аспекти. По-перше, забезпечення їхньої безпеки, зокрема в тих місцях, де були встановлені наземні міни та інші вибухонебезпечні боєприпаси.¹⁸³ По-друге, держави-члени мають сприяти місцевому примиренню в тих випадках, коли переміщення стало результатом запеклого конфлікту.¹⁸⁴ По-третє, ПАРЕ наголошує на необхідності інформаційно-правової підтримки ВПО, які хочуть переїхати.¹⁸⁵ Принцип надання допомоги ВПО, які реалізують своє право на свободу пе-

¹⁷⁹ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 11.

¹⁸⁰ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 11.

¹⁸¹ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), *Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 9.

¹⁸² Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), *Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 10.

¹⁸³ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), *Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 15.3.4.

¹⁸⁴ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), *Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 15.3.5.

¹⁸⁵ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), *Забуті люди Європи: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 15.3.7.

ресування, окремо підкреслено в Резолюції ПАРЕ 2028 (2015 рік), присвяченій питанню біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні.¹⁸⁶

І, врешті, Комісар з прав людини Ради Європи підкреслив можливість покинути країну для пошуку притулку за кордоном, як це передбачено міжнародним правом. На відміну від юридично невизначеного статусу внутрішньо переміщених осіб, міжнародне право передбачає конкретні права для всіх осіб, які шукають притулку. Держави-члени не повинні обмежувати право своїх громадян покинути країну, що є важливим кроком для них, щоб мати право на міжнародний захист.¹⁸⁷

С. Аналіз національного законодавства

Конституція України визнає право на свободу пересування і вказує, що вона включає в себе право кожного, хто на законних підставах перебуває на території України, вільно пересуватися по країні, вибирати місце проживання і вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.¹⁸⁸ На законодавчому рівні свобода пересування гарантована *Законом «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»*. Стаття 2 цього закону гарантує свободу пересування всередині країни для осіб, які на законних підставах перебувають в Україні, за винятком обмежень, які встановлені законом.¹⁸⁹ Закон про свободу пересування також передбачає процедуру державної реєстрації місця проживання осіб. Проте в статті 2 Закону йдеться про те, що відсутність такої реєстрації не може перешкоджати особам у здійсненні їх прав та свобод.¹⁹⁰

Що стосується ВПО, *Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»* не містить гарантій щодо свободи пересування. У *Національній стратегії у сфері прав людини*, зазначено, що уряд стикається з труднощами щодо забезпечення прав ВПО. Однак в докладному описі проблемних областей свобода пересування не згадується.¹⁹¹ Проте національне законо-

¹⁸⁶ Резолюція ПАРЕ 2028(2015) Гуманітарна ситуація в біженців і переміщених осіб в Україні, 27 січня 2015 року, п. 14.3.

¹⁸⁷ Комісар з прав людини, тематичний документ Комісара з прав людини Ради Європи: *Право залишати країну* (2013), С. 31.

¹⁸⁸ Конституція України, ст. 33.

¹⁸⁹ Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 2.

¹⁹⁰ Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 2.

¹⁹¹ Указ Президента України № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», п. 4 (Захист прав внутрішньо переміщених осіб).

давство дійсно створює ряд проблем для ВПО щодо реалізації їхнього права на свободу пересування.

По-перше, система реєстрації місця проживання, закріплена у національному законодавстві, містить адміністративні бар'єри, які обмежують свободу пересування ВПО. Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» узаконює систему прописки, яка існувала з радянських часів і отримала в Україні назву реєстрації місця проживання. Згідно з цим законом громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які постійно або тимчасово проживають в Україні, зобов'язані зареєструвати своє місце проживання протягом перших 30 днів після зняття з реєстрації місця проживання.¹⁹² Спочатку Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» зобов'язував ВПО реєструватися за місцем проживання протягом перших десяти днів після їхнього переміщення. В законі було встановлено, що ВПО отримують штамп реєстрації не в паспорті, як це робиться за загальною процедурою для всіх інших категорій осіб, а в довідці ВПО. 24 грудня 2015 року в Закон про ВПО було внесено зміни, які скасували вимогу щодо проставлення штампу реєстрації місця проживання. У новій редакції Закону про ВПО передбачено, що довідка ВПО сама по собі є документальним підтвердженням місця проживання ВПО.¹⁹³ У той час як ці зміни стали кроком вперед на шляху до забезпечення свободи пересування ВПО, вони ще не були інтегровані в інші нормативно-правові акти. Зокрема, *Постанова Кабінету Міністрів № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»*, як і раніше, включає в себе вимогу про те, що ВПО повинні повідомляти своє місце проживання до територіальних органів Державної міграційної служби і отримувати штамп, що підтверджує місце проживання.¹⁹⁴

Система реєстрації ВПО також ставить питання щодо свободи пересування, а саме щодо вибору місця проживання. 4 березня 2015 року Постанова № 509, яка регулює облік ВПО і порядок видачі довідок ВПО була змінена Постановою Кабінету Міністрів № 79. Зміни ввели в дію дискримінаційну процедуру реєстрації місця проживання, яка передбачена спеціально для ВПО. Вона дає право посадовій особі Державної міграційної служби навідуватись до будинків ВПО з метою перевірки їхньої адреси. Такі рутинні перевірки мають проводитись щомісяця та мають охоплювати щонайменше десять відсотків зареєстрованих ВПО. Відповідно до Постанови № 79 дія довід-

¹⁹² Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», ст. 6.

¹⁹³ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 5.

¹⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», 1 жовтня 2014 року, п. 7–1.

ки ВПО може бути скасована, якщо перевірка Державної міграційної служби у співпраці з Міністерством внутрішніх справ встановить, що ВПО не живуть за адресою, вказаною у довідці ВПО. Відповідно до Постанови № 79 під час таких перевірок державні службовці повинні поставити штамп про реєстрацію в довідці ВПО.¹⁹⁵ Без такого штампу довідка ВПО є недійсною.

Свобода пересування ВПО також обмежується, що стосується можливості переміщуватись в безпечні райони. 12 червня 2015 року перший заступник керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України видав Наказ № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», який обмежує регулярний рух приватних автомобілів по так званій «лінії зіткнення», яка відокремлює самопроголошені «Донецьку народну республіку» та «Луганську народну республіку» від іншої частини України. Відповідно до Наказу лінії зіткнення може бути пересічена тільки через офіційні контрольні пункти в'їзду/виїзду (п. 3.1). Контрольні пункти в'їзду/виїзду працюють з 6 ранку до 8 вечора в літній сезон, та з 8 ранку до 5 вечора в зимовий сезон і з 7 ранку до 6:30 вечора восени і навесні. Перетин лінії зіткнення в інший час допускається тільки за офіційними рішенням, зокрема рішенням керівника АТО (п. 3.1). Щоб перетнути лінію зіткнення, яка межує із зоною АТО, особі необхідно мати спеціальний дозвіл. У разі хвороби або смерті близьких родичів, членів сім'ї, особи можуть потрапити до зони АТО або територій, не підконтрольних уряду, якщо вони можуть представити офіційні документи, що підтверджують факт хвороби або смерті (п. 3.1). Для того щоб отримати такий дозвіл, особа повинна подати заяву, де має вказати її повне ім'я, паспортні дані, зареєстроване місце проживання, причини для перетину відповідного контрольного пункту в'їзду/виїзду, а також маршрут руху та ідентифікаційний номер. Особи, які бажають відвідати своїх родичів всередині або за межами зони АТО, повинні також надати документальне підтвердження їх відносин. Крім того, тимчасовий наказ № 415 вказує на те, що перетин лінії зіткнення з ТНКУ для дітей у віці до 16 років повинен регулюватися відповідно до Правил перетинання державного кордону громадянами України № 57, затвердженого Кабінетом Міністрів України 27 січня 1995 року. Відповідно до цих правил нотаріально завірена згода від батьків, які не супроводжують дитину, повинна бути в наявності в момент перетину. У той же час, в контексті конфлікту, існує багато ситуацій, коли нотаріально завірену згоду обох батьків отримати неможливо — у таких випадках, коли, наприклад,

¹⁹⁵ Там само.

один з батьків загинув або зник безвісти. Відповідно це обмежує свободу пересування переміщених дітей у віці до 16 років на території, які контролюються українським урядом.

З позитивних перспектив, *План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року* передбачає, що люди повинні мати можливість перетину лінії зіткнення, використовуючи громадський транспорт.¹⁹⁶ Для досягнення цієї мети План дій передбачає, що згаданий вище Тимчасовий наказ № 415 щодо контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей має бути змінений.

Іншою проблемною областю є свобода пересування в так званих «сірих зонах», які відносяться до території України вздовж лінії зіткнення, які не контролюються повстанцями, але й виходять за межі контрольних пунктів пропуску, встановлених урядом України. Особи в цих областях мають дуже обмежений доступ до органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, а також вельми обмежений громадський транспорт в селах, розташованих в «сірих зонах». Така ізоляція та відсутність доступу до послуг в «сірих зонах» викликає подальше переміщення осіб навіть в умовах наявності дуже обмеженого громадського транспорту. Проблема свободи пересування в сірих зонах залишається нерегульованою в національному законодавстві.

Крім того, 9 березня 2014 року Кабінет Міністрів прийняв *Постанову № 149-р «Про додаткові заходи щодо посилення контролю за переміщенням осіб на території України»*. Відповідно до цієї постанови адміністрація Державної прикордонної служби має здійснити додаткові заходи з контролю за переміщенням на території України осіб на об'єктах залізничного сполучення (Херсон, Вадим, Новоолексіївка, Мелітополь). Крім того, Міністерство фінансів, Міністерство інфраструктури та Адміністрація Державної прикордонної служби має здійснити додаткові заходи щодо забезпечення виконання цього завдання. У пункті 3 цієї постанови вказується: «Адміністрації Державної прикордонної служби продовжити виконання завдань з охорони державного кордону в Автономній Республіці Крим». Ця норма вказує на те, що Кабінет Міністрів розглядає адміністративний кордон як державний кордон, що є помилковим і суперечить *Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»*, відповідно до якого територія Криму є тимчасово окупованою територією України в межах її адміністративних кордонів.

¹⁹⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1393-р від 23 листопада 2015 року «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року».

Правила перетину адміністративного кордону з Кримом регулюються *Постановою Кабінету Міністрів України № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»*, яка була прийнята 4 червня 2015 року. Відповідно до її норм громадяни України можуть перетинати адміністративний кордон, якщо вони нададуть будь-який документ, що підтверджує особу та громадянство України (п. 3.2), в той час як іноземці повинні отримати спеціальний дозвіл на в'їзд до Криму (п. 3.1).

На практиці ці норми істотно обмежують свободу пересування і роблять майже неможливим для іноземців та осіб без громадянства перетнути адміністративний кордон з Кримом. Ця постанова була змінена Постановою Кабінету Міністрів № 722, ухваленою 16 вересня 2015 року. Зміни значно просунули попередні норми законодавства, що регулюють перетин адміністративного кордону. Зокрема, змінами передбачено визначення правил перетинання адміністративного кордону дітьми у віці до 16 років (п. 1).

Резолюція № 367 також розширює перелік підстав, за якими іноземці можуть отримати дозвіл на перетин адміністративного кордону. Міжнародні організації, міжнародні неурядові організації, неурядові організації інших держав та незалежні правозахисні місії можуть отримати дозвіл на в'їзд до Криму, якщо Міністерство закордонних справ України дасть на це згоду. Журналісти можуть отримати такий дозвіл за умови наявності згоди Міністерства інформаційної політики України. Іноземці, які хочуть відвідати Крим з релігійними цілями, можуть отримати такий дозвіл за клопотанням або погодженням з Міністерством культури. Крім того, іноземці, місце проживання яких зареєстровано в Автономній Республіці Крим або м. Севастополі, можуть отримати дозвіл на перетин адміністративного кордону. Окреме положення було прийнято для того, щоб гарантувати право членів Меджлісу кримськотатарського народу на такий дозвіл. Хоча перелік категорій осіб, які можуть потрапити до Криму був значно розширений, було б дуже важко стверджувати, що ситуація з обмеженням свободи пересування є вирішеною, в основному через складні бюрократичні процедури отримання дозволів на перетин адміністративного кордону. Відповідно до Постанови № 367 дозвіл на перетин адміністративного кордону видається начальником територіального органу ДМС або територіального підрозділу ДМС у Новотроїцькому чи Генічеському районі Херсонської області або його заступником. Заява на отримання дозволу має бути розглянута у строк не більше п'яти робочих днів (п. 25).

Крім того, слід зазначити, що Законом № 1207-VII від 15 квітня 2014 року порушення правил перетину адміністративного кордону з Кримом було внесено як злочин до *Кримінального кодексу*. Стаття 332–1 *Кримінального ко-*

дексу передбачає, що коли такий злочин скоєний «з метою заподіяння шкоди інтересам держави», це карається до 3-х років позбавлення волі. Коли такий злочин скоєний організованою групою, це карається позбавленням волі на строк п'яти до восьми років. Ці норми ввели непропорційне покарання за порушення перетину адміністративного кордону, і мають бути скасовані.

Неповнолітні у віці до 16 років, які хотіли б покинути територію Криму, стикаються з різного виду обмеженнями пересування. У тих випадках, коли дитина народилася в Криму після того, як українські державні органи перестали там функціонувати, вона не може отримати свідоцтво про народження українського зразка в Криму. У той же час такі особи не можуть перетнути адміністративний кордон до підконтрольної урядом України території, бо відповідно до *Постанови Кабінету Міністрів № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»*, щоб перетнути адміністративний кордон, громадяни України, які не досягли 16-річного віку, мають пред'явити паспорт громадянина України, або паспорт громадянина України для виїзду за кордон, або проїзний документ дитини (п. 3). Оскільки громадяни України, які не досягли 16-річного віку, не мають таких документів, а мають тільки медичне свідоцтво про народження, видане в Криму, вони не можуть перетнути адміністративний кордон. Для того, щоб отримати свідоцтво про народження для своїх дітей, батьки повинні їздити на територію України, підконтрольну уряду, і звернутись до суду для встановлення факту народження громадянина України.

Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачає захист від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання.¹⁹⁷ Окрім інших прав, Закон про ВПО дає ВПО право на безкоштовний проїзд для добровільного повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення.¹⁹⁸ Крім того, у *Національній стратегії у сфері прав людини* створені умови для добровільного повернення внутрішньо переміщених осіб на їх попереднє постійне місце проживання встановлено як очікуваний результат у сфері захисту прав людини.¹⁹⁹ *Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антите-*

¹⁹⁷ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 3.

¹⁹⁸ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 9(1).

¹⁹⁹ Указ Президента України № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», п. 4 (Захист прав внутрішньо переміщених осіб).

рористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року передбачає виконання ряду заходів з метою сприяння добровільному поверненню ВПО. Вони включають в себе відновлення ефективного державного контролю над всією територією України, відновлення зруйнованого житла та допомогу в поверненні.²⁰⁰ Ці заходи носять декларативний характер, оскільки *Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року* не включає в себе план дій із зазначенням конкретних кроків, які необхідно зробити для досягнення поставлених цілей.

D. Рекомендації

- Змінити *Постанову КМУ № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»*, щоб забезпечити те, що відсутність штампу реєстрації місця проживання не перешкоджає доступу ВПО до їх основних прав.
- Змінити *Постанови КМУ № 509 та № 637*, скасувавши право державних службовців навідуватись до будинків ВПО для перевірки їхньої адреси за відсутності чітких дозволів/положень про цілі цих перевірок і розумних процедур оскарження, бо наслідком таких інспекцій можуть бути значні і потенційно безповоротні наслідки, включаючи втрату статусу біженця, а отже втрати пенсій та інших пільг та соціальних виплат.
- Скасувати статтю 332–1 *Кримінального кодексу*, яка передбачає непропорційне покарання за порушення правил перетину адміністративного кордону з Кримом.
- Змінити *Тимчасовий наказ № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей»* відповідно до *Національної стратегії Плану дій з прав людини*, забезпечуючи те, що ВПО мають можливість вільно переміщатися через лінію зіткнення.
- Прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які будуть гарантувати доступність громадського транспорту в «сірих зонах».

²⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 1094 від 16 грудня 2015 року «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року».

- Скасувати Постанову КМУ № 149-р «Про додаткові заходи щодо посилення контролю за переміщенням осіб на території України».
- Змінити Постанову КМУ № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», забезпечуючи спрощення процедури видачі дозволу на в'їзд/виїзд з Криму для іноземців та осіб без громадянства.
- Врегулювати на законодавчому рівні ситуацію з блокадою Криму, забезпечуючи те, що вона не порушує свободу пересування осіб, які бажають перетнути адміністративний кордон.

7. СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ

Зазвичай сім'я є базовою одиницею, яка вимагає захисту. Захист і невтручання у сімейне життя під час внутрішнього переміщення є вкрай важливим для благополуччя ВПО. До основних проблем, які стосуються поваги до сімейного життя під час переміщення належать: збереження єдності сім'ї; возз'єднання сім'ї; визначення долі членів сім'ї, які пропали без вісті; та віддання належної пошани померлим.²⁰¹ За певних умов, поняття «сім'я» може набувати ширшого значення, ніж зазвичай застосовується в більшості правових систем. Воно може включати не лише осіб, які мають прямий правовий або натуральний зв'язок, але також «осіб, які належать до сім'ї завдяки спільному проживанню, взаємній підтримці або емоційним зв'язкам, у випадках, коли вони вважають себе частиною сім'ї і бажають жити разом».²⁰²

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на єдність сім'ї.

Визначити державні органи, які відповідатимуть за пошук і возз'єднання членів сімей, які були розділені в процесі переміщення, та / або заручитися підтримкою з боку міжнародного співтовариства для вирішення цього завдання.

За необхідності, утворити національні органи, які матимуть обов'язок розслідувати долю зниклих безвісти осіб, надавати інформацію ї, де це можливо, дбати про тлінні останки померлих і особисті речі осіб, які залишилися в живих; та / або заручитися підтримкою міжнародного співтовариства для вирішення цього завдання.

²⁰¹ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 93.

²⁰² Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 94.

Відповідно до норм міжнародного права у Принципі 17 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* зазначається, що кожна людина має право на захист від втручання в його/її сімейне життя. З метою забезпечення цього права для ВПО членам сім'ї, які бажають залишатися разом, має бути надана така можливість.²⁰³ Принципом 17(4) визначено, що члени сімей ВПО, особиста свобода яких була обмежена в результаті переселення або примусового утримання в таборах, мають право залишатися разом²⁰⁴ (див. також розділ щодо свободи пересування).

Сім'ї, які були роз'єднані в результаті переміщень, повинні бути возз'єднані за можливості в найкоротші терміни. Мають бути прийняті всі належні заходи для прискорення возз'єднання таких сімей, особливо якщо мова йде про дітей. Компетентні органи мають сприяти пошуку, проведеному членами сім'ї, а також заохочувати і співпрацювати із гуманітарними організаціями, що беруть участь у вирішенні завдань із возз'єднання сімей.²⁰⁵

У Принципі 16 *Керівних принципів* зазначається, що всі ВПО мають право знати про долю і місцезнаходження зниклих родичів. Відповідні органи влади повинні докладати зусиль для з'ясування долі і місцезнаходження ВПО, які вважаються зниклими, і співпрацювати з компетентними міжнародними організаціями, які беруть участь у вирішенні цього завдання.²⁰⁶ Вони повинні інформувати близьких родичів про хід пошуків і повідомляти їх про будь-які досягнуті результати. Відповідні органи повинні докладати зусиль для збору та ідентифікації останків померлих, не допускати їх розкрадання і порути над ними, а також сприяти поверненню цих останків найближчим родичам або забезпечити їх належне поховання.²⁰⁷ За будь-яких обставин необхідно забезпечити захист і повагу місць поховання ВПО. ВПО повинні мати право доступу до місць поховання їхніх померлих родичів.²⁰⁸

Як загальний принцип у *Керівних принципах* зазначається важливість забезпечення спеціальних потреб дітей, особливо без супроводу повнолітніх, а також інших осіб, у тому числі осіб з обмеженими потребами та осіб похилого віку.²⁰⁹

²⁰³ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 17(2).

²⁰⁴ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 17(4).

²⁰⁵ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 17(3).

²⁰⁶ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 16(1) та (2).

²⁰⁷ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 16(3).

²⁰⁸ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 16(4).

²⁰⁹ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 4(2).

Питанням сімейного життя приділяється значна увага у багатьох документах Ради Європи. *Європейська конвенція з прав людини*, стаття 8, гарантує кожному «право на повагу до його приватного і сімейного життя, житла і до таємниці кореспонденції» і захищає від необґрунтованого втручання з боку державних органів.²¹⁰

Європейська соціальна хартія включає в себе низку положень, які стосуються захисту сімейного життя, оскільки сім'я вважається основним елементом суспільства. Сім'я має право на соціальний, правовий та економічний захист за допомогою таких заходів, як надання соціальної допомоги або надання сім'ям житла.²¹¹ Діти і підлітки мають бути захищені від бездоглядності, насильства та експлуатації, а особлива увага щодо захисту має надаватися тим, хто тимчасово або остаточно позбавлений підтримки своєї родини.²¹²

У Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО і відповідній Пояснювальній записці докладно розглядаються ці положення в контексті переміщення. Рекомендація передбачає заходи зі сприяння возз'єднанню сімей, розділених через переміщення і встановлення місцезнаходження зниклих членів сімей.²¹³ В Пояснювальній записці є посилання на справу, яку розглядав Європейський суд з прав людини і в якій підтверджувалось особливе значення сімейного життя в умовах переміщення; зокрема, члени сім'ї повинні мати можливість залишатися разом, якщо вони цього хочуть, а держави-члени зобов'язані не перешкоджати розвитку сімейних зв'язків.²¹⁴

Суд розглядав питання, пов'язані із сімейним життям, у багатьох справах. У цілому, Суд вважає, що «сімейні зв'язки можуть існувати між позашлюбними партнерами, між братами і сестрами, дідами/бабами і внуками або дядьками й тітками і племінниками і племінницями».²¹⁵ Страждання, пережиті

²¹⁰ Рада Європи, *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, із змінами згідно з Протоколами №11 та №14*, від 4 листопада 1950 року, ETS 5, ст. 8 — право на повагу до приватного і сімейного життя.

²¹¹ Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, стаття 16 — право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист.

²¹² Рада Європи, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, стаття 17 — право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист.

²¹³ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 6.

²¹⁴ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, CM (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 6 посилань на судову справу *Крун та інші проти Нідерландів (Kroon and others v the Netherlands)*, заява № 18535/91, рішення від 27 жовтня 1994 року, п. 32.

²¹⁵ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, CM(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, з посиланням на судову справу *Маркс проти Бельгії (Marckx v. Belgium)*, заява № 6833/74, рішення від 13 червня 1979 року, п. 45.

родичами зниклих безвісти осіб, на думку Суду, є проявом негуманного і такого, що принижує гідність, поводження (стаття 3 ЄКПЛ).²¹⁶ Фактори, які беруться до уваги при визначенні наявності порушення статті 3, включають близькість сімейних зв'язків, зокрема зв'язку на кшталт батько-дитина, ступінь, в якому член сім'ї став свідком подій, про які йде мова, участь сім'ї в процесі отримання інформації про зниклу особу і те, як відреагувала влада.²¹⁷ Коли відповідальність за зникнення важко встановити, Суд розглянув можливість залучення держави до проведення розслідування і надання інформації про такі випадки в межах процесуального зобов'язання держави щодо захисту права на життя відповідно до положень статті 2 Конвенції.²¹⁸

У декількох справах Суд встановив порушення права на сімейне життя на підставі обставин, які мають особливе значення в контексті переміщення, зокрема обмеження свободи пересування і відмова в праві на повернення²¹⁹ (див. також розділ про свободу пересування) або пошкодження чи зруйнування будинку²²⁰ (див. також розділ про житло, землю і власність). У справі *Kıncı проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*) Суд визначив, що обмеження пересування, яких зазнали греки-кіпріоти було згубним для сімейного життя настільки, що це було порушення положень статті 8 ЄКПЛ, зокрема:

... Право греків-кіпріотів, які перебувають в анклаві, на сімейне життя було сильно ускладнено через заходи, введені владою ТРПК для обмеження можливості возз'єднання сімей. Таким чином, уряд-відповідач в ході розгляду в Комісії не оскаржував питання того, що грекам-кіпріотам, які назавжди покинули північну частину Кіпру, не було дозволено повернутися, навіть якщо вони залишили там сім'ю (див.

²¹⁶ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, CM(2006)36 Додаток, 8 березня 2006, з посиланням на судову справу *Kıncı проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 154–158 та *İpek проти Туреччини* (*Ipek v. Turkey*), заява № 25760/94, рішення від 17 лютого 2004 року, пп. 178–183. В обох справах Суд визначив порушення статті 4 ЄКПЛ щодо заборони катувань, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження. Див. також подібні міркування у справах *Уцаєва та інші проти Росії* (*Utsayeva and others v. Russia*), заява № 29133/03, рішення від 29 травня 2008 року.

²¹⁷ ЄСПЛ, *Kıncı проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 156.

²¹⁸ ЄСПЛ, *Kıncı проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 131.

²¹⁹ ЄСПЛ, *Kıncı проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 292. Див. також в тій самій справі про переміщених осіб, п. 175: «В наявності триває порушення статті 8 Конвенції, що виражається у відмові дозволити повернутися будь-кому з переміщених осіб з числа греків-кіпріотів в свої будинки в північній частині Кіпру.» Заборона повернення також викликала порушення положень статті 8 ЄКПЛ у справі *Сакхінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року.

²²⁰ Див. ЄСПЛ, *Акдівар та інші проти Туреччини* (*Akdivar and others v. Turkey*), ст. 50, (99/1995/605/693), рішення від 1 квітня 1998 року та ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії* (*Khamidov v. Russia*), заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року.

пункт 29 вище). Хоча влада ТРПК запровадила в 1998 році певні механізми щодо обмежених сімейних візитів, розглядуваний період в контексті даної заяви характеризувався серйозними обмеженнями на кількість і тривалість таких візитів. Крім того, протягом згаданого періоду школярам з Північного Кіпру, які відвідували школи на півдні не дозволялося повернутися на північ на постійне місце проживання після досягнення 16-річного віку для хлопчиків і 18 років — для дівчаток. Також слід зазначити, що деякі обмеження застосовувалися щодо відвідувань школярами своїх батьків, які проживали на півночі».²²¹

У справі *Маккан проти Сполученого Королівства (McCann v. the United Kingdom)* Суд постановив з питання насильницького виселення заявника з місцевого житла, яке перебувало у розпорядженні органів влади, що «втрата особою житла — це крайня форма втручання у право на повагу до житла».²²²

У справі *Ментеш проти Туреччини (Menteş v Turkey)*²²³, яка була пов'язана зі знищенням будинків заявників турецькими силами безпеки в ході кампанії проти Робітничої партії Курдистану на південному сході Туреччини, Суд дійшов висновку, що всі заявники, в тому числі та, яка не мала власного будинку, перебували «під захистом гарантій, що надаються статтею 8 Конвенції».²²⁴ У зазначеної заявниці було житло, оскільки вона мала «міцні сімейні зв'язки», а також через той факт, що вона регулярно проводила там значні періоди часу. Таким чином, за відсутності правового інтересу, житло розташоване там, де заявник проживає з дозволу власника.

У справі *Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan)*²²⁵ Суд з'ясував, що заявник проживав у Гулістані більшу частину свого життя до того моменту, поки його змусили виїхати; таким чином, він мав там «житло», і його неможливість повернутися до села вплинула на його «приватне життя» у значенні статті 8 ЄКПЛ. Його тривала відсутність не могла вважатися розривом тривалого зв'язку із його житлом. Суд постановив, що в обставинах даної справи, його культурна та релігійна прив'язаність до могил його родини в селі також підпадає під поняття «приватного та сімейного життя».²²⁶

²²¹ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 292.

²²² ЄСПЛ, *Маккан проти Сполученого Королівства (McCann v. the United Kingdom)*, заява № 19009/04, рішення від 13 травня 2008 року, п. 50.

²²³ ЄСПЛ, *Ментеш та інші проти Туреччини (Menteş and Others v Turkey)*, ст. 50, (58/1996/677/867), рішення від 27 липня 1998 року.

²²⁴ ЄСПЛ, *Ментеш та інші проти Туреччини (Menteş and Others v Turkey)*, ст. 50, (58/1996/677/867), рішення від 27 липня 1998 року, п. 73.

²²⁵ ЄСПЛ, *Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan)*, заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року.

²²⁶ ЄСПЛ, *Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan)*, заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року, п. 257.

У справах *Дімейдс проти Туреччини* (*Demades v. Turkey*)²²⁷ та *Діогенус та Цериотіс проти Туреччини* (*Diogenous and Tseriotis v. Turkey*)²²⁸ Суд визначив, що другий/дачний будинок також може виступати житлом у значенні статті 8 Конвенції. Він, зокрема, зазначив, що «особа може проживати «на два будинки» або сформувані сталий емоційний зв'язок із другим будинком і сприймати його як житло». Таким чином, вузьке тлумачення слова «житло» може викликати такий самий ризик нерівного ставлення, як і вузьке тлумачення поняття «приватне життя», якщо виключити осіб, які можуть потрапити в ситуацію, подібну до вищеописаної».²²⁹

У багатьох справах, в яких йдеться про конфлікти та переміщення, порушення права на повагу до приватного та сімейного життя, яке включає повагу до житла²³⁰, відбувається разом із порушенням статті 1 Першого протоколу до ЄКПЛ, в якій йдеться про мирне користування майном.²³¹ Це ґрунтується на тому факті, що заборона повернення заважає доступу до власності або пов'язана із руйнуванням власності владою. У справі *Доган проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*) Суд вказав на зв'язок між правом на сімейне життя та користування майном: «Суд вважає, що не може бути ніякого сумніву в тому, що відмова заявникам у доступі до свого житла та засобів існування, на додаток до спричинення порушення статті 1 Першого протоколу, становить також серйозне і невинуватене втручання у право на повагу до сімейного життя і житла»²³² (див. також розділ щодо власності та майна).

С. Аналіз національного законодавства

В статті 51 Конституції України проголошено: «Сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою». Базовим законом, що регулює правовідносини в сфері сімейного життя, є *Сімейний кодекс України*. Окремі

²²⁷ ЄСПЛ, *Дімейдс проти Туреччини* (*Demades v. Turkey*), заява № 16219/90, рішення від 31 липня 2003 року.

²²⁸ ЄСПЛ, *Діогенус та Цериотіс проти Туреччини* (*Diogenous and Tseriotis v. Turkey*), заява №16259/90, рішення від 22 вересня 2009 року.

²²⁹ ЄСПЛ, *Дімейдс проти Туреччини* (*Demades v. Turkey*), заява № 16219/90, рішення від 31 липня 2003 року, п. 32.

²³⁰ Рада Європи, *Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод*, із змінами відповідно до *Протоколів № 11 та № 14*, від 4 листопада 1950 року, ETS 5, ст. 8.

²³¹ ЄСПЛ, *Чирагов та інші проти Вірменії* (*Chiragov and others v. Armenia*), заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 року; ЄСПЛ, *Сахінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року; ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії* (*Khamidov v. Russia*), заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року; ЄСПЛ, *Доган та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року; ЄСПЛ, *Кінр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року.

²³² ЄСПЛ, *Доган та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, пункт 159.

норми, спрямовані на додатковий захист сім'ї та регулювання сімейних відносин зустрічаються і в інших законах та підзаконних актах, наприклад з питань соціального захисту, освіти, цивільного права і т.д.

При цьому в нормативно-правових актах національного законодавства немає узгодженості стосовно складу сім'ї. Відповідно до статті 3 *Сімейного кодексу України* сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства. А в статті 1 Закону *«Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»* використовується більш широке визначення сім'ї, а саме — це особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки.²³³ Інакше визначають сім'ю інші національні закони та підзаконні акти, наприклад, податкового законодавства, законодавства щодо біженців. Така невідповідність створює проблеми в сфері застосування норм щодо захисту сім'ї. До того ж зазначене вище обмеження щодо утворення сім'ї лише на підставах, які не суперечать моральним засадам суспільства, є неконкретним, суб'єктивним та суперечить основним міжнародним нормам в цій сфері.

24 грудня 2015 року парламент затвердив зміни до Закону України *«Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»*, в яких, зокрема, проголосив, що кожна ВПО має право на єдність сім'ї, в тому числі на сприяння органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку і возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення.²³⁴ В статті 11 зазначеного закону також передбачено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), а саме Державна міграційна служба, сприяє возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування її членів сім'ї. Проте спеціальні заходи для допомоги дітям без супроводу дорослих або розлученим із сім'ями, а також іншим уразливим групам законом не передбачені. Місцеві державні адміністрації на загальних засадах несуть відповідальність за розміщення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в установах для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, спеціалізованих установах і закладах соціального захисту для дітей, а також розміщення літніх людей, інвалідів, та тих, хто проживав в дитячих будинках та в подібних закладах.

²³³ Закон України *«Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»*, ст. 1.

²³⁴ Закон України *«Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»*, ст. 9.

На Міністерство соціальної політики України покладається обов'язок щодо створення та ведення Єдиної бази даних внутрішньо переміщених осіб.²³⁵ Разом із цим відсутність конкретних механізмів координації між цим міністерством та Державною міграційною службою та можливе дублювання повноважень в цій сфері не сприяє ефективній реалізації заходів щодо возз'єднання сімей. Зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року покращили правове регулювання в сфері запровадження Єдиної бази даних ВПО. Однак процедури створення, підтримання та доступу до неї мають бути врегульовані Кабінетом Міністрів України. На момент проведення цього аналізу такий документ не прийнятий.

Інформація про персональні дані внутрішньо переміщених осіб за згодою ВПО може передаватися до агентств ООН та Міжнародного комітету Червоного Хреста. Такий обмін інформацією є позитивним кроком на шляху захисту сімейних прав, зокрема щодо возз'єднання сімей. Разом із тим механізм доступу ВПО до інформації про втрачених членів сімей та отримання державної допомоги для возз'єднання сімей взагалі не встановлений, як не встановлені і інші механізми та інструменти захисту сімей ВПО.

Також необхідно відмітити, що для фінансування вищенаведених правових положень держава взагалі не виділяє додаткового фінансування.

D. Рекомендації

- Доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» нормами, які б встановили обов'язок держави забезпечити термінове возз'єднання сімей, особливо у випадках із дітьми.
- Визначити в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» єдиний державний орган, відповідальний за возз'єднання сімей.
- З метою забезпечення належного обміну інформацією між уповноваженими державними органами, а також доступу ВПО до цієї інформації затвердити постановою Кабінету Міністрів України процедури ведення та доступу до Єдиної бази даних ВПО.
- Передбачити в Державному бюджеті України відповідні видатки на реалізацію програм возз'єднання сімей, розлучених в результаті переміщення.

²³⁵ Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509.

8. ЖИТЛО ТА НОРМАЛЬНІ УМОВИ ПРОЖИВАННЯ

Притаманною рисою переміщення є втрата особою звичного житла. Без житла ВПО піддаються не лише впливу природних явищ, але також і цілій низці інших ризиків, зокрема стають уразливими до таких негативних проявів, як сексуальне насильство, фізичне насильство, а також крадіжка тих небагатьох залишків майна, які ВПО змогли забрати із собою. У цьому розділі буде розглянуто вкрай важливе питання житла, придатного для проживання, а також нормальні умови проживання під час переміщення. Таким чином, у розділі не розглядаються питання насильного виселення або знищення домівки, які можуть бути причиною переміщення; зазначені питання розглядаються у розділі, присвяченому захисту від примусового переміщення. Також у розділі не висвітлено питання реституції домівки або компенсації, які розглядаються окремо у розділі, присвяченому власності та майну.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на житло, придатне для проживання та нормальні умови проживання.

Призначити державний орган, який відповідатиме за вирішення питання житла для переміщених осіб.

Знайти та прийняти допомогу міжнародного співтовариства, якщо певні потреби не можуть бути достатнім чином задоволені на національному рівні.

Запровадити процедури визначення та пріоритизації бенефіціарів житла, придатного для проживання, та забезпечення нормальних умов проживання на основі визначення потреб та вразливості.

Усунути правові перешкоди, які можуть міститися, наприклад, у будівельних і подібних нормах, для будівництва тимчасового житла або відбудови домівок у районах повернення або переселення.

Створити конкретні гарантії захисту ВПО проти примусового виселення, у випадках, коли загальних гарантій недостатньо.

A. Міжнародно-правова база

Відповідно до норм міжнародного права Принципом 18 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* визначається право кожної особи, в тому числі ВПО, на належний рівень життя, і зазначається, що незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні

принаймні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до житла, придатного для проживання.²³⁶ Необхідно запровадити особливі заходи для забезпечення повної участі жінок у процесі планування та розподілу зазначеної допомоги.²³⁷

Під «належним рівнем проживання» мається на увазі житло, яке забезпечує особам, які в ньому проживають:

- юридичну безпеку проживання, особливо в формі захисту від примусового виселення;
- наявність комунальних послуг та інфраструктури (наявність води, енергії для готування їжі, опалення та освітлення);
- доступну вартість проживання, що не призводить до загрози реалізації інших основних потреб;
- придатність до проживання в сенсі достатнього простору, фізичної безпеки, а також захисту від холоду, вогкості, спеки, дощу, вітру, конструктивних небезпек будівлі і хвороб;
- достатній рівень доступності, що гарантувало б те, що представники вразливих груп не залишаться без житла, який би відповідав їхнім конкретним потребам;
- фізичне місце розташування, яке забезпечує недорогий доступ до варіантів працевлаштування, послуг з охорони здоров'я, шкільної освіти, центрів з догляду за дітьми та інших об'єктів соціальної сфери, а також відсутність джерел забруднення навколишнього середовища;
- належну конструкцію і будівельні матеріали для вираження культурної самобутності;
- відповідність стандартам безпеки, спрямованим на мінімізацію збитку від стихійних лих у майбутньому.²³⁸

²³⁶ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 18(1). та 2 (б) Для отримання інформації щодо міжнародних стандартів, на яких базується Принцип 18, див. Пояснення до Керівних принципів, С. 85–86.

²³⁷ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 18(3).

²³⁸ Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав (КЕСКП), Зауваження загального порядку № 4: Право на достатнє житло (Пункт 1 статті 11 Пакту) 13 грудня 1991 року, Документ ООН E/1992/23 (від 13 грудня 1991 року), пункти 8(a)-(g). Також див. Посібник, С. 129–30.

В ЄКПЛ та Додаткових протоколах до неї питання житла, придатного для проживання, детально не розглядається. У Рекомендації Комітету міністрів (2006)⁶ щодо внутрішнього переміщення і в Пояснювальній записці до них — також. Проте прагнення Комітету міністрів до реалізації норм міжнародного права прав людини і міжнародного гуманітарного права, а також *Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині країни*²³⁹ має своїм результатом підтвердження Радою Європи, що національні органи влади несуть відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги, в тому числі доступу до базового притулку і житла (дивись вище).

Європейська соціальна хартія (переглянута) (ЄСХ) підтверджує в статті 31 право на житло та зобов'язує держави-члени «сприяти доступові до житла належного рівня; запобігати бездомності та сприяти її скороченню з метою поступової ліквідації; встановлювати на житло ціни, доступні для малозабезпечених осіб».²⁴⁰ Також у цьому контексті важлива стаття 30 переглянутої ЄСХ, яка визначає право на захист від бідності та соціального відчуження і зобов'язує держави «вживати заходів для надання особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей ефективного доступу, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги». У переглянутій ЄСХ говориться про потребу переглядати ці заходи з метою їхнього коригування у разі необхідності.²⁴¹ Більше за те, ненадання базового притулку та житла може за певних обставин бути прирівняне до нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження, що заборонено статтею 3 ЄКПЛ, або становити загрозу праву на здоров'я, яке закріплено в статті 11 переглянутої Європейської соціальної хартії (ЄСХ).²⁴²

Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО підтверджує, що національні органи влади несуть відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги.²⁴³ Як згадувалося вище, в *Керівних принципах* зазначено, що основна гуманітарна допомога включає в себе базовий притулок і житло. Крім того, у

²³⁹ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, Преамбула

²⁴⁰ Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996), частина II, стаття 31, право на житло.

²⁴¹ Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996), частина II, стаття 30 б, право на захист від бідності та соціального відчуження.

²⁴² Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996), частина II, стаття 30, право на захист від бідності та соціального відчуження.

²⁴³ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 4.

випадку експропріації власності або майна, Комітет міністрів підтверджує, що ВПО повинні мати можливість реституції або компенсації²⁴⁴ (див. розділ щодо майна і власності). І, врешті, у контексті довготривалих рішень, Рекомендація нагадує про відповідальність держав за створення умов для належної і тривалої інтеграції ВПО,²⁴⁵ а у Пояснювальній записці перераховуються надання належного житла на виконання однієї з цих умов.²⁴⁶

У рішенні у справі *Доган та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*) Європейський суд з прав людини послався, зокрема, на *Керівний принцип № 18* щодо права ВПО на житло, придатне для проживання, під час переміщення. Суд зазначив, що відмова влади сприяти поверненню житла і землі заявника — ВПО, а також ненадання альтернативного житла і зайнятості, в поєднанні з недостатніми зусиллями з боку держави щодо «забезпечення відповідного рівня життя або надійного процесу повернення», спричинило надмірне навантаження на заявника — ВПО і призвело до порушення статті 1 Першого протоколу до ЄКПЛ щодо права на мирне володіння власністю і майном, а також порушення статті 8 про сімейне життя.²⁴⁷ Окрім питання притулку, Суд також послався на інші аспекти належного житла, такі як «невідповідний рівень опалення, гігієни та інфраструктури», і зробив висновок, що ВПО проживали в умовах крайньої бідності.²⁴⁸

Практика Суду підтверджує право ВПО на захист від примусового виселення з житлових приміщень, де вони проживають під час їх переміщення. У справі *Сакхінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*) Суд визнав, що тимчасове житло, в якому ВПО були розміщені владою і проживали останнє десятиліття, являло собою майно в значенні статті 1 Першого протоколу до ЄКПЛ на мирне користування майном. Відповідним чином Суд визнав, що незаконне виселення, якого зазнали заявники — ВПО являло собою порушення Протоколу ЄКПЛ, зазначивши при цьому, що «неможливо виселити ВПО проти його або її волі із займаного житла, не пропонуючи натомість подібних місць проживання або відповідної грошової

²⁴⁴ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 8.

²⁴⁵ Рада Європи, Комітет міністрів, Рекомендація (2006)6 щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, п. 12.

²⁴⁶ Рада Європи, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 12.

²⁴⁷ ЄСПЛ, *Доган та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, пункти 153–155.

²⁴⁸ ЄСПЛ, *Доган та інші проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, пункт 153.

компенсації».²⁴⁹ У подальшому своєму рішенні щодо справедливої сатисфакції у цій справі Суд зажадав передачі заявнику повного права власності на квартиру аналогічного розміру, яку він раніше займав, і в тому ж місті.²⁵⁰ Крім того, Суд прийшов до висновку про те, що вилучення владою у свою власність будинку, який було виділено ВПО як тимчасовий притулок і який був для них житлом протягом більше десяти років «являє собою незаконне втручання в їхнє право на повагу до їхнього житла».²⁵¹

Водночас обов'язок влади надавати притулок для ВПО та захищати їх від насильницького виселення під час переміщення, не повинен призводити до втручання в право інших осіб на мирне володіння майном та власністю. У декількох справах Суд постановив, що хоча наявність великої кількості ВПО, яким потрібно житло може становити певні проблеми для влади, це не виправдовує довгих затримок у видачі постанов про виселення ВПО, які незаконно займають чийсь власність, особливо коли власники власності або майна не отримали компенсації.²⁵² Суд постановив, що стосовно притулку, ситуація, яка виникла у справі про переміщення, «потребує справедливого розподілення соціального і фінансового тягаря. Цей тягар не може бути покладено на окрему соціальну групу або фізичну особу незалежно від того, наскільки важливими можуть бути інтереси іншої групи або суспільства в цілому».²⁵³ У справі *Гульмамалдова проти Азербайджану* (*Gulmammaldova v. Azerbaijan*) та в інших справах Суд визначив, що «за умов відсутності будь-якої компенсації заявниці за те, що вона несла цей тягар, органи влади не спромоглися забезпечити справедливий баланс між загальним інтересом суспільства у наданні ВПО тимчасового житла і захисту прав заявника на мирне володіння її майном».²⁵⁴ Відповідним чи-

²⁴⁹ ЄСПЛ, *Сакхінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року, пп. 15 та 17.

²⁵⁰ ЄСПЛ, *Сакхінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року, пп. 15 та 17.

²⁵¹ ЄСПЛ, *Сакхінадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року, пп. 122.

²⁵² ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану* (*Gulmammaldova v. Azerbaijan*), заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року, пп. 46–49.

²⁵³ ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану* (*Gulmammaldova v. Azerbaijan*), заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року, п. 47. Див. також ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії* (*Radanovic v. Croatia*), заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 року, п. 49.

²⁵⁴ ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану* (*Gulmammaldova v. Azerbaijan*), заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року, п. 49. Див. також ЄСПЛ, *Ісгандаров та інші проти Азербайджану* (*Isgandarov and others v. Azerbaijan*), заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 і 50924/07, рішення від 8 липня 2010 року, п. 35, та ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану* (*Soltanov v. Azerbaijan*), заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 року, п. 18.

ном, у справі *Радановіч проти Хорватії* (*Radanovic v. Croatia*) Суд визнав, що заявниця, яка не могла добитися виконання рішення суду щодо відновлення права власності на свою квартиру, займану іншими, була вимушена «нести тягар — належний державі — надання тимчасового помешкання вторинному мешканцю, і цей тягар їй зрештою довелося нести протягом більше шести років».²⁵⁵

У справі *Джеймс та інші проти Сполученого Королівства* (*James and Others v. the United Kingdom*) Суд зазначив, що «усунення того, що вважається соціальною несправедливістю є прикладом функцій законодавчого органу. Більш конкретно, сучасне суспільство вважає житло населення основною соціальною потребою, і її регулювання цієї сфери не може бути повністю залишене на волю сил ринку».²⁵⁶ У справі *Будіна проти Росії* (*Budina v. Russia*) Суд вказав, що у виняткових випадках зобов'язання забезпечення притулком особливо вразливих осіб, може впливати із положень статті 8 Конвенції.²⁵⁷

С. Аналіз національного законодавства

Стаття 47 Конституції України гарантує кожному право на житло. У зв'язку з цим держава має зобов'язання створити умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону. Нарешті, ніхто не може бути примусово позбавлений житла інакше як на підставі закону за рішенням суду.²⁵⁸ Стаття 48 Конституції також декларує, що «кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло».²⁵⁹

Порядок та умови надання та розподілу житла державою встановлені *Житловим кодексом України*.²⁶⁰ Чинний Житловий кодекс було прийнято в 1983 році, після чого до нього було внесено численні зміни та доповнення.

²⁵⁵ ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії* (*Radanovic v. Croatia*), заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 року, п. 49.

²⁵⁶ ЄСПЛ, *Джеймс та інші проти Сполученого Королівства* (*James and Others v. the United Kingdom*), заява № 8793/79, рішення від 21 лютого 1986 року, п. 47.

²⁵⁷ ЄСПЛ, *Будіна проти Росії* (*Budina v. Russia*), рішення щодо прийнятності, заява № 45603/05, рішення від 18 червня 2009 року.

²⁵⁸ Конституція України, ст. 47.

²⁵⁹ Конституція України, ст. 48.

²⁶⁰ Житловий кодекс України від 30 червня 1983 року.

Попри це, Житловий кодекс залишається зразком радянського законодавства та містить велику кількість норм, які не діють в сучасній Україні. Наприклад, Житловим кодексом передбачено забезпечення громадян державним житлом ще за зразком соціалістичної держави, коли переважна більшість житлових приміщень перебувала у власності держави.

Більш пізній Закон України «Про житловий фонд соціального призначення»²⁶¹, ухвалений в січні 2006 року, передбачає, що громадянам України, які відповідно до закону потребують соціального захисту, соціальне житло надається безоплатно (стаття 2). Цей закон запроваджує детальний механізм забезпечення соціальним житлом. Як передбачено цим законом, тільки громадяни України можуть претендувати на соціальне житло: іноземці та особи без громадянства такої можливості позбавлені.

Що стосується ВПО, то відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» місцеві державні адміністрації забезпечують «надання інформації внутрішньо переміщеним особам про можливі місця і умови для їх тимчасового проживання/перебування з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, інших юридичних та фізичних осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях» та надання «у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла».²⁶² Закон також передбачає, що органи місцевого самоврядування «в межах своїх повноважень» надають внутрішньо переміщеним особам «з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання», за умови оплати особою вартості комунальних послуг.²⁶³ Крім того, органи місцевого самоврядування «вирішують питання щодо набуття відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель комунальної власності».²⁶⁴

Однак не існує ніяких спеціальних норм, які гарантують внутрішньо переміщеним особам право вимагати надання житла. Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також не містить будь-якого посилення на Закон «Про житловий фонд соціального призначення». Більше того, Закон «Про житловий фонд соціального призначення» містить низку вимог, які

²⁶¹ Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року.

²⁶² Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 11(8).

²⁶³ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 11(9).

²⁶⁴ Там само.

майже не можуть бути виконані внутрішньо переміщеними особами. Наприклад, аби мати змогу претендувати на соціальне житло, особа має надати відповідним державним органам певний перелік документів, до яких належить довідка про склад сім'ї, інформація про вартість майна, яке перебуває у власності сім'ї і т.п. (див. постанову КМУ № 682 від 23 липня 2008 року «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»»).²⁶⁵ Неспроможність надати відповідні документи має своїм наслідком відмову у взятті громадянина на соціальний квартирний облік (стаття 18 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»). Більше того, виникнення права на взяття на соціальний квартирний облік залежить від сукупного доходу сім'ї за попередній рік, який має бути менший від величини середньої вартості найму житла в даному населеному пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством. При визначенні сукупного доходу враховується вартість майна, що знаходиться у власності громадянина та членів його сім'ї на момент взяття на соціальний квартирний облік (стаття 10 Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»). Внаслідок цього багато хто з внутрішньо переміщених осіб не може претендувати на соціальне житло, оскільки ВПО продовжують вважатися власниками майна, яке вони були змушені покинути внаслідок переміщення.

Існують також прогалини в законодавстві щодо надання первинного притулку та адекватного житла. Наприклад, українське законодавство не передбачає ніяких положень, що стосуються надання притулку в екстрених ситуаціях, наприклад, шляхом створення таборів, тимчасового використання як тимчасового притулку шкіл або вжиття інших подібних заходів. В законодавстві відсутні положення, які визначали б мінімальні вимоги до якості житла, яке надається ВПО. Законодавство також не захищає внутрішньо переміщених осіб від примусового виселення з їх тимчасового житла.

Більше того, державна політика у сфері банківських послуг позбавляє ВПО можливості придбати житло. Це є наслідком державного регулювання банківських послуг, яке більш детально описане в розділі, присвяченому питанням дискримінації. Якщо коротко, то це стосується того, що ВПО часто не можуть отримати банківський кредит через дискримінацію, пов'язану з їх статусом внутрішньо переміщених осіб (вони розглядаються як «ризиковані» клієнти за банківською термінологією). Окрім того, існують проблеми

²⁶⁵ КМУ, постанова № 682 «Деякі питання реалізації Закону України "Про житловий фонд соціального призначення».

з поверненням коштів, належних ВПО, з депозитних рахунків, які більш детально описані в розділі, присвяченому питанням власності.

Таким чином, питання забезпечення житлом та надання первинного притулку в Україні регламентуються загальними правилами, які часто не враховують особливе становище внутрішньо переміщених осіб та їх нагальні потреби.

D. Рекомендації

- Привести Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» та інші нормативні акти, що регламентують виникнення та реалізацію права на отримання соціального житла, у відповідність до ситуації, у якій перебувають внутрішньо переміщені особи, з метою надання внутрішньо переміщеним особам можливості претендувати на соціальне житло, включаючи звільнення від вимог про надання документів, які неможливо надати внаслідок переміщення, та не включати до сукупної вартості належної ВПО власності майно, яке вони були змушені залишити внаслідок переселення.
- Розробити та прийняти нормативні акти щодо забезпечення ВПО соціальним житлом, включаючи процедури виявлення найбільш незахищених категорій ВПО з метою забезпечення їх житлом в пріоритетному порядку.
- Включити до Житлового кодексу стандарти якості будь-якого житла (соціального або іншого), що надається за рахунок держави, включаючи безпечність, доступність для людей з обмеженими можливостями та людей похилого віку.
- Розробити державну програму та необхідні нормативні акти щодо будівництва транзитних притулків для ВПО, звернувшись за допомогою до міжнародної спільноти, якщо відповідні потреби не можуть бути забезпечені на національному рівні.
- Розробити та затвердити державну та регіональні програми розміщення екстрених притулків для ВПО на випадок надзвичайних ситуацій, таких як конфлікт або стихійне лихо.
- Доповнити національне законодавство гарантіями проти примусового виселення ВПО з їх тимчасового житла.
- В сфері банківських послуг усунути перешкоди, що обмежують можливість ВПО придбавати житло за власні кошти (такі як, наприклад, заборона дострокового розірвання депозитних договорів).

Їжа необхідна людині, щоб вижити, і тому є основоположною передумовою реалізації майже усіх прав людини. У 2016 році гуманітарні організації підрахували, що 1,1 млн людей в Україні, які постраждали від конфлікту, в тому числі 200 тис. ВПО, потребують продовольчої допомоги.²⁶⁶ Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, після поїздки до України звернув особливу увагу на необхідність запровадження більш активних заходів з боку уряду для реалізації права ВПО на харчування:

Вирішення нагальних потреб в галузі постачання продовольства [...] має бути важливим пріоритетом для національних і регіональних органів влади з метою забезпечення здоров'я та добробуту ВПО. Надання необхідної допомоги не може здійснюватися лише завдяки добровільним внескам від населення або неурядових організацій, як це наразі в більшості випадків відбувається у деяких регіонах.²⁶⁷

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на достатнє харчування.

Визнати військовим злочином використання голодування як методу ведення війни у відповідності до положень Римського статуту Міжнародного кримінального суду.

Призначити державний орган, який відповідав би за закупівлю, збереження та розповсюдження продовольства для ВПО, а також виділити на ці заходи достатні кошти.

Знайти та прийняти допомогу міжнародного співтовариства, якщо певні потреби не можуть бути достатнім чином задоволені на національному рівні.

Запровадити процедури визначення та пріоритизації бенефіціарів харчування та іншої продовольчої допомоги на основі оцінки потреб та уразливості.

Усунути будь-які перешкоди, що заважають постачанню продовольства від постачальників усередині держави, зокрема субсидії або регулювання цін на місцеві матеріали та товари, завдяки яким встановлювані ціни є вищими за міжнародні.

Сприяти імпорту продовольчої допомоги (наприклад, шляхом скасування обмежень і квот, митних та інших зборів).

²⁶⁶ ООН, Україна: План гуманітарного реагування на 2016 рік, січень–грудень 2016 року (січень 2016 року), С. 23.

²⁶⁷ ООН, Доповідь спеціального доповідача з прав людини внутрішньо переміщених осіб, Чалока Беяні. Поїздка до України, документ ООН A/HRC/29/34/Add.3 (2 квітня 2015 року), абзац 88.

Відповідно до норм міжнародного права Принципом 18 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* визначається право кожної особи, зокрема ВПО, на належний рівень життя, і зазначається, що уповноважені органи повинні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до необхідного харчування незалежно від обставин і без дискримінації.²⁶⁸ Необхідно запровадити особливі заходи для забезпечення повної участі жінок у процесі планування та розподілу харчування.²⁶⁹

Право на достатнє харчування реалізується тоді, коли кожна особа в будь-який час має фізичну та економічну можливість придбати або отримати належне харчування.²⁷⁰ Достатність харчування вимірюється певними факторами, зокрема доступністю достатньої кількості та якості їжі, фізична доступність їжі для всіх бажаючих, економічна доступність їжі, культурна та споживча придатність їжі, якість їжі та відсутність дискримінації у доступі до їжі.²⁷¹

У Принципі 24 *Керівних принципів* зазначається: «Уся гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації», і додатково визначається, що «гуманітарна допомога для ВПО не повинна використовуватися не за призначенням, зокрема з політичних або військових міркувань».²⁷² Гуманітарна допомога включає всі матеріали та послуги, які необхідні для виживання ВПО, зокрема харчування.²⁷³

В. Стандарти Ради Європи

Ні ЄСПЛ, ні Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи з питання внутрішнього переміщення та Пояснювальна записка до неї не містять конкретних положень про право на харчування. Однак шляхом зобов'язання Коміте-

²⁶⁸ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 18(1) та 2 (а).

²⁶⁹ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 18(3).

²⁷⁰ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 105; Комітет ООН з економічних, соціальних та культурних прав (CESCR), *Загальний коментар № 12: Право на достатнє харчування (ст. 11 Пакту)*, 12 травня 1999 року.

²⁷¹ Загальний коментар № 12 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав.

²⁷² Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 24(1) та (2).

²⁷³ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 24; Пояснення до Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині країни, С. 113;

ту міністрів виконувати *Керівні принципи*²⁷⁴ РЄ підтверджує, що національні органи влади несуть відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги, в тому числі доступу до основних продуктів харчування (див. вище розділ по керівному принципу 18). Доступ до основних продуктів харчування є також передумовою права на життя (Стаття 2) і заборони нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження (Стаття 3) під захистом ЄСПЛ. Це також є передумовою захисту здоров'я (Стаття 11), а також захисту від бідності та соціального відчуження (Стаття 30), включених до Європейської соціальної хартії.²⁷⁵ Хоча це конкретно не обумовлено у вищезазначених статтях, забезпечення основними продуктами харчування має бути одним із заходів, які держави-члени зобов'язані вжити, щоб «усунути причини поганого стану здоров'я, наскільки це можливо»,²⁷⁶ і зменшити рівень бідності та соціальної ізоляції.²⁷⁷

У справі *Будіна проти Росії (Budina v. Russia)* Європейський суд не виключав можливості того, що держава може нести відповідальність за лікування, надане заявникові, яка повністю залежала від державної підтримки, але зіткнулася з її байдужістю, незважаючи на переживання великих труднощів, несумісних із людською гідністю.²⁷⁸

У справі *М.С.С. проти Бельгії та Греції (M.S.S. v Belgium and Greece)*, в якій особа, що шукає притулок, через бездіяльність влади жила на вулиці протягом декількох місяців без будь-яких ресурсів чи доступу до санітарно-побутових приміщень і без будь-яких засобів забезпечення своїх основних потреб, суд встановив, що заявник був жертвою знущань, відчував неповагу до своєї гідності, а ця ситуація викликала у нього почуття страху, страждання або неповноцінності, здатних викликати відчай. Суд визнав, що такі умови життя, в поєднанні з тривалою невизначеністю, в якій він залишався, і повною відсутністю будь-яких перспектив покращення ситуації, досяг рівня жорстокості, необхідного, щоб підпадати під дію Статті 3 Конвенції.²⁷⁹

²⁷⁴ «Комітет міністрів (...) наголошує на прихильності до суті та положень Керівних принципів ООН та його готовності до їх реалізації», РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, Преамбула.

²⁷⁵ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, ст. 30.

²⁷⁶ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, ст. 11.

²⁷⁷ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, ст. 30.

²⁷⁸ ЄСПЛ, *Будіна проти Росії (Budina v. Russia)* (рішення щодо допущення), заява № 45603/05, рішення 18 червня 2009 року.

²⁷⁹ ЄСПЛ, *М.С.С. проти Бельгії та Греції (M.S.S. v Belgium and Greece)*, заява № 30696/09, суд від 21 січня 2011 року, параграф 263.

Конституція України передбачає, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло.²⁸⁰ Конституція України також встановлює, що при здійсненні цих прав не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, політичних, релігійних та інших переконань або іншими ознаками.²⁸¹

Україна не ратифікувала *Римський статут Міжнародного кримінального суду* і не гармонізувала кримінальне законодавство у відповідності до його стандартів. Зокрема, *Кримінальний кодекс України* не передбачає покарання за використання голоду як методу ведення війни, а також інші військові злочини.

Спеціальне законодавство щодо захисту ВПО майже не містить норм щодо питань, пов'язаних із правом на харчування. Закон «*Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб*» передбачає, що ВПО мають право на створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання.²⁸² Зокрема, щодо продуктів харчування, закон передбачає, що ВПО мають право на отримання безоплатного харчування на період до отримання такими особами статусу безробітних або їх працевлаштування, але не більше одного місяця. Відповідно до закону, місцеві державні адміністрації надають гуманітарну та благодійну допомогу ВПО.²⁸³ Крім цього, в законодавстві щодо ВПО немає ніяких інших положень, що стосуються надання продуктів харчування для ВПО. Закон про ВПО не закріплює процедури встановлення пріоритетних груп для отримання продовольчої допомоги.

У більш широкому сенсі Закон «*Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб*» встановлює права ВПО щодо отримання гуманітарної та благодійної допомоги.²⁸⁴ Він передбачає, що уряд співпрацює з неурядовими та благодійними організаціями, а також із міжнародною спільнотою щодо розподілу гуманітарної допомоги між ВПО.²⁸⁵ Крім того, Закон про ВПО передбачає, що міжнародна гуманітарна допомога звільняється від податкових

²⁸⁰ Конституція України, ст. 48.

²⁸¹ Конституція України, ст. 24.

²⁸² Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 9(1).

²⁸³ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 11(8)(5) та 11(8)(11).

²⁸⁴ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 9(1).

²⁸⁵ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 16 та 18.

і митних зборів.²⁸⁶ 24 грудня 2015 року було внесено зміни до Податкового кодексу, якими міжнародна гуманітарна допомога була звільнена від податків.²⁸⁷ (Дивіться також розділ про співпрацю з національними та міжнародними гуманітарними партнерами).

D. Рекомендації

- Ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду.
- Внести зміни до Кримінального кодексу України, інкримінуючи використання голоду як методу ведення війни, а також інші військові злочини.
- Внести зміни до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і встановити процедури оцінки уразливості населення для визначення пріоритетних груп для отримання продовольчої допомоги.
- Внести зміни до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», розширюючи строк дії права ВПЛ на отримання безкоштовного харчування більш ніж на один місяць після їхнього переміщення, на основі оцінки потреб ВПО.
- Прийняти Постанову Кабінету Міністрів України, яка передбачає процедуру оцінки уразливості населення для розподілу гуманітарної допомоги для ВПО по всій території України.

10. ВОДА ТА САНІТАРНІ УМОВИ

Доступ до води є необхідним для виживання людини і тому є основоположною передумовою реалізації майже всіх прав людини. В 2016 році гуманітарні організації підраховали, що 2,9 млн людей в Україні, які постраждали від конфлікту, в тому числі 200 тис. ВПО, потребують доступу до послуг водопостачання, санітарії та гігієни, зокрема: «Люди з особливими потребами та вразливі категорії населення у постраждалих районах, а також ВПО потребують доступу до послуг водопостачання та санітарії, в тому числі й до предметів гігієни.»²⁸⁸

²⁸⁶ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 18(3).

²⁸⁷ Податковий Кодекс України, ст. 197, п. 197.11.

²⁸⁸ ООН, Україна: План гуманітарного реагування на 2016 рік, січень–грудень 2016 року (січень 2016 року), С. 23.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на питну воду.

Призначити орган на місцевому рівні, який відповідатиме за надання та експлуатацію послуг водопостачання та санітарії для ВПО, в таборах або за їхніми межами.

Знайти та прийняти допомогу міжнародного співтовариства, якщо певні потреби не можуть бути достатнім чином задоволені на національному рівні.

Запровадити процедури визначення та пріоритизації бенефіціарів послуг водопостачання та санітарії на основі потреб та конкретних випадків уразливості.

А. Міжнародно-правова база

Право кожного на належний рівень життя включає право на отримання придатної до споживання води.²⁸⁹ Право на отримання придатної до споживання води реалізується, коли особа має безпечний, постійний та вільний від дискримінації доступ до безпечної питної води для власних і побутових потреб з метою попередження захворювань.²⁹⁰ Придатність води до споживання вимірюється певними факторами, зокрема постійною доступністю достатньої кількості води, безпечною фізичною доступністю води, економічною доступністю води, якістю води та відсутністю дискримінації. В разі переміщення, держава повинна запровадити необхідні заходи для забезпечення ВПО доступу до послуг постачання придатної до споживання води, незалежно від того, чи проживають вони в таборах або розселені в міських або сільських районах.²⁹¹ У випадку збройного конфлікту, вибір сторонами конфлікту об'єктів водопостачання, резервуарів з водою та об'єктів іригації як цілей є незаконним, і держави повинні забезпечити доступ цивільних осіб до придатної до споживання води.²⁹²

Відповідно до норм міжнародного права Принципом 18 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* визначається право кожної особи, в тому числі ВПО, на адекватний рівень життя, і зазначається, що неза-

²⁸⁹ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ст. 11; Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, ст. 14(2)(з); Конвенція про права дитини, ст. 4(2)(в); Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав, Загальний коментар № 15 (2000), абзац 3.

²⁹⁰ Загальний коментар № 15 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав, абзац 3.

²⁹¹ Загальний коментар № 15 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав, абзац 16 (е).

²⁹² Протокол 1 Женевської конвенції, ст. 55 і 5; Протокол 2 Женевської конвенції, ст. 54; Четверта Женевська конвенція, ст. 55, Загальний коментар № 15 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав, абзац 22.

лежно від обставин і без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до питної води та послуг гігієни.²⁹³ Необхідно запровадити особливі заходи для забезпечення повної участі жінок у процесі планування та розподілу продовольства.²⁹⁴

У Принципі 24 *Керівних принципів* зазначається: «Уся гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації» і додатково визначається, що «Гуманітарна допомога для ВПО не повинна використовуватися не за призначенням, зокрема з політичних або військових міркувань.»²⁹⁵ Гуманітарна допомога включає всі матеріали та послуги, які необхідні для виживання ВПО, зокрема питну воду та послуги гігієни.²⁹⁶

Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, після поїздки до України, закликав надати гуманітарну допомогу в регіони, які постраждали від збройного конфлікту, в тому числі проекти відновлення доступу цивільних осіб до чистої води.²⁹⁷

В. Стандарти Ради Європи

Ні ЄСПЛ, ні Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи з питання внутрішнього переміщення та Пояснювальна записка до неї не містять конкретних положень про водопостачання і санітарію. Однак, забезпечення належного водопостачання і санітарії можна вважати відповідальністю держав-членів з декількох причин. По-перше, як результат зобов'язання Комітету міністрів виконувати *Керівні принципи*,²⁹⁸ які містять посилання на забезпечення доступу до питної води (дивись вище розділ Re: GP 18).

По-друге, оскільки надання води і санітарних умов є передумовою інших прав, захищених ЄСПЛ та Європейською соціальною хартією. У судовій практиці Європейського суду охорона здоров'я, що тісно пов'язана з досту-

²⁹³ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 18(1) та 2(a).

²⁹⁴ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 18(3).

²⁹⁵ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 24(1) та (2).

²⁹⁶ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 24; *Пояснення до Керівних принципів з питання про переміщення осіб всередині країни*, С. 113.

²⁹⁷ ООН, Доповідь спеціального доповідача з прав людини внутрішньо переміщених осіб, Чалока Беяні. *Поїздка до України, документ ООН A/HRC/29/34/Add.3* (2 квітня 2015 року), абзац 99.

²⁹⁸ «Комітет міністрів (...) наголошує на прихильності до суті та положень Керівних принципів ООН та його готовності до їх реалізації», РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(б) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, Преамбула.

пом до належного водопостачання та санітарії, головним чином, відносила-ся до права на життя (ЄСПЛ, Стаття 2), а також заборони нелюдського і тако-го, що принижує гідність, поводження (ЄСПЛ, Стаття 3). Крім того, Єв-ропейська соціальна хартія з внесеними до неї змінами включає в себе право на охорону здоров'я (ЄСПЛ, Стаття 11), яке передбачає, що держави-члени повинні вжити заходів, аби «усунути якомога більше можливих причин по-ганого стану здоров'я» і запобігти епідеміям та іншим захворюванням. Від-повідальність за забезпечення ВПО водопостачанням та санітарією, зокре-ма в колективних центрах, таборах або неформальних поселеннях, впливає з вищезазначених обов'язків.

Комісар з прав людини Ради Європи у своїй нещодавній доповіді на тему кризи в Україні, присвятив особливу увагу проблемі, пов'язаній із доступом до чистої питної води та санітарії²⁹⁹.

Стаття 8 описує різноманітні справи, пов'язані з питанням навколишнього середовища.³⁰⁰ У справі *Дубецька та інші проти України (Dubetska and Others v. Ukraine)* забруднення води було одним із факторів, що вплинули на здоров'я заявників, а отже і їхню здатність насолоджуватись своїм житлом, приватним та сімейним життям.³⁰¹

У справі *Дземюк проти України (Dzemyuk v. Ukraine)* заявник, зокрема, спи-рається на Статтю 8 (право на повагу до приватного та сімейного життя і житла) стверджував, що будівництво кладовища біля його будинку призве-ло до забруднення водопостачання — як для пиття, так і для садівничих ці-лей — роблячи його будинок практично непридатним для проживання, а його землю — непридатною для використання. Суд постановив, що «висо-кий рівень вмісту кишкової палички, незалежно від її походження, в поєд-нанні з очевидним порушенням правил безпеки гігієни навколишнього се-

²⁹⁹ Комісар з прав людини, *Доповідь Нілса Муїжнієкса*, Комісар Ради Європи з прав людини, після його візи-ту до України з 29 червня по 3 липня. Док. CommDH (2015) 23, 3 листопада 2015 року, пункти 12–14. У п. 13 Комісар виголосив спеціальну доповідь Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні (СММ) з докладним описом проблеми доступу до чистої води в конфліктних районах, в результаті чого по-ширення забрудненої води та захворювань, що стали наслідком поганої санітарії, становить, зокре-ма, ризик для найбільш вразливих груп, таких як діти, інваліди, хронічно хворі і літні люди, які прожи-вають в найменш доступних районах, в яких відбувся конфлікт. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, доступ до води в постраждалих від конфлікту районах Донецької і Луганської областей, SEC. FR/741/15, 10 вересня 2015 року, с. 5.

³⁰⁰ Див., напр., ЄСПЛ, *Фадєєва проти Росії (Fadeyeva v. Russia)*, заява № 55723/00, рішення від 9 червня 2005 року.

³⁰¹ ЄСПЛ, *Дубецька та інші проти України (Dubetska and Others v. Ukraine)*, заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року, п. 110 та 113.

редовища підтвердили наявність екологічних ризиків, зокрема серйозного забруднення води, через який заявник звернувся до суду».³⁰² Відповідно, Європейський суд прийшов до висновку, що будівництво і використання кладовища так близько до будинку заявника з подальшим впливом на навколишнє середовище та «якість життя» заявника було порушенням права заявника на повагу до його житла і приватного та сімейного життя.

С. Аналіз національного законодавства

Статтею 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено, що внутрішньо переміщені особи мають право на: безпечні умови життя і здоров'я; створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг); та «інші права, визначені Конституцією та законами України».

Відповідно до статті 24 Закону України «Про питну воду та питне водопостачання» державні органи відповідають за створення необхідних запасів питної води на випадок виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Однак випадки збройних конфліктів у законі не згадуються.

Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» не передбачає будь-яких обов'язків державних органів у випадку конфлікту або природних катастроф, а також не містить положень, які б стосувалися ВПО.

Д Рекомендації

- Визнати у відповідних національних законодавчих актах, включаючи спеціальне законодавство щодо ВПО, право всіх осіб, включаючи ВПО та інше населення, яке постраждало внаслідок конфлікту, на безпечний доступ до питної води та належні санітарно-гігієнічні умови.
- Призначити державний орган, відповідальний за забезпечення надання послуг з питного водопостачання та санітарно-гігієнічних послуг населенню (в тому числі, внутрішньо переміщеним особам) у випадках над-

³⁰² ЄСПЛ, *Дземюк проти України (Dzemyuk v. Ukraine)*, заява № 42488/02, рішення від 4 вересня 2014 року, п.83.

звичайних ситуацій та переміщення населення, спричиненого конфліктом або катастрофою, а також за дотримання належного рівня готовності до таких ситуацій.

- Враховувати необхідність водопостачання та надання санітарно-гігієнічних послуг в контексті забезпечення житлом або притулком; визначити стандарти щодо безпечного доступу до питної води та санітарно-гігієнічних послуг як елементів мінімального рівня належних житлових умов.

11. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Переміщення може негативно вплинути на стан здоров'я ВПО через, наприклад, невідповідні умови проживання, неналежне харчування та одяг, неналежну якість води та стан санітарії або через психо-соціальні травми. Водночас під час переміщення доступ ВПО до послуг з охорони здоров'я може бути ускладнений через пошкодження об'єктів медичної інфраструктури, фінансові перешкоди або через необґрунтовані, або навіть дискримінаційні норми, які обмежують доступ ВПО до необхідного медичного обслуговування.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на охорону здоров'я.

Призначити державну установу або організацію, яка відповідатиме за надання ВПО належних медичних послуг у випадках, коли ВПО не можуть самі отримати звичайні медичні послуги, доступні для населення.

Знайти та прийняти допомогу міжнародного співтовариства, якщо певні потреби не можуть бути достатнім чином задоволені на національному рівні.

Запровадити процедури визначення та пріоритизації бенефіціарів медичних послуг на основі потреб та конкретних випадків вразливості.

Забезпечити можливість відміни звичайних та загальних вимог (наприклад, спеціальної документації, документів про місце проживання, страховки тощо), які обмежують або перешкоджають ВПО у доступі до медичних послуг, а також забезпечити вільний доступ до таких послуг на основі потреб і, особливо, вразливості.

Кожна людина має право на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я, без дискримінації.³⁰³ Право на охорону здоров'я включає в себе доступ до своєчасного та відповідного медичного обслуговування, а також «основоположні фактори для підтримки здоров'я», які включають в себе безпечний доступ до достатнього харчування, питної води, достатнього рівня санітарних умов та нормальних умов проживання³⁰⁴ (див. також розділи щодо права на харчування, водопостачання та санітарні послуги, а також щодо житла, придатного для проживання) та відповідні стандарти безпеки праці. У випадку збройного конфлікту міжнародне гуманітарне право передбачає обов'язок сторін конфлікту гарантувати доступ поранених та хворих до медичної допомоги, а також обов'язок шукати, надавати дозвіл та сприяти безпечній передачі гуманітарної допомоги, зокрема медикаментів та медичного персоналу (також див. Розділ «Співпраця із гуманітарними партнерами»).

Відповідно до норм міжнародного права *Керівними принципами з питання переміщення осіб всередині країни* детально визначається право на охорону здоров'я. У Принципі 7(2) 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».³⁰⁵ У разі здійснення переміщень, Принципом 18 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* визначається право кожної особи, в тому числі ВПО, на належний рівень життя, і зазначається, що незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні принаймні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до необхідних для людини основних медичних послуг.³⁰⁶

У Принципі 19 більш детально описано необхідність забезпечення ВПО доступу до медичних послуг, а саме:

1. Всі поранені і хворі внутрішньо переміщені особи, а також особи з обмеженими можливостями мають отримувати медичну допомогу і

³⁰³ Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ст. 12; Конвенція про ліквідацію расової дискримінації, ст. 5(д)(iv); Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок, ст. 11(1)(e) та 12; Конвенція про права дитини, ст. 24.

³⁰⁴ ООН Загальний Коментар № 14 (2000) Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав, абзац 4.

³⁰⁵ Пояснення до *Керівних принципів*, С. 36.

³⁰⁶ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 18(1) та 2 (а). У відповідності до принципу 18(3) «особливі зусилля має бути докладено для забезпечення всебічної участі жінок в плануванні і розподілі зазначених ресурсів.»

догляд в максимально можливій мірі і в найкоротші терміни, без розрізнення за будь-якими міркуваннями, окрім медичних. У разі необхідності, внутрішньо переміщені особи повинні мати доступ до служб психологічної та соціальної допомоги.

2. Особлива увага має приділятися потребам у медичній допомозі жінок, включаючи доступ до установ і служб системи охорони здоров'я жінок, таких як центри охорони репродуктивного здоров'я, а також надання відповідних консультативних послуг жертвам сексуальних та інших зловживань.
3. Особлива увага має приділятися також запобіганню розповсюдженню серед внутрішньо переміщених осіб заразних та інфекційних хвороб, в тому числі СНІДу.³⁰⁷

У Принципі 19(1) наводиться формулювання, яке застосовується у звичайному міжнародному праві для встановлення якнайвищих досяжних стандартів охорони здоров'я, а також можливості отримання таких медичних послуг тими, кому вони потрібні, без дискримінації. Застосування фрази «максимально можливою мірою» вказує на те, що іноді важко надати необхідний рівень медичної допомоги³⁰⁸ (див. також Розділ «Співпраця із гуманітарними партнерами»).

У Керівному принципі 4 зазначається як загальний принцип, що ВПО з особливими потребами, в тому числі діти, вагітні жінки, особи з обмеженими можливостями та особи похилого віку, «мають право на необхідні для їхнього становища захист і допомогу, а також на ставлення, яке враховує їхні особливі потреби».

В. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини і Додаткові протоколи до неї не містять конкретних положень, що стосуються права на здоров'я. Проте це право може бути пов'язано з правом на життя, що захищається Статтею 2 ЄСПЛ.³⁰⁹ Цей зв'язок між здоров'ям і правом на життя було підтверджено Європейським судом з прав людини у справі *Кінр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*:

³⁰⁷ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 19.

³⁰⁸ Пояснення до Керівних принципів, С. 89–91.

³⁰⁹ РЄ, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, зі змінами в Протоколах № 11 і 14, 4 листопада 1950 року, ETS 5, Стаття 2, Право на життя: «Право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним».

Суд зазначає, що проблема може виникнути відповідно до Статті 2 Конвенції, де показано, що влада Договірної Держави через свою відмову в медичній допомозі, щоб зробити її доступною для населення в цілому, поставила в небезпеку життя людини. Він зауважує, що у зв'язку з тим, що Стаття 2 §1 Конвенції зобов'язує державу не лише утримуватися від умисного та незаконного позбавлення життя, але і вживати належних заходів для захисту життя осіб, які перебувають під її юрисдикцією.³¹⁰

У цій справі Суд також визнав, що обмеження доступу до здоров'я сприяло, з-поміж інших чинників, порушенню сімейного життя (ЄСПЛ, Стаття 8).³¹¹ Більш конкретно, Суд дійшов висновку, що різні обмеження, «які характеризували повсякденне життя всередині анклавів греків-кіпріотів, створюють серед них відчуття «змушених жити у ворожому середовищі, в якому навряд чи можливо вести нормальне приватне та сімейне життя»».³¹²

Суд зазначив у справі *L.C.B. проти Сполученого Королівства (L.C.B. v. the United Kingdom)*, що перше речення у Статті 2 Європейської конвенції, яка є однією з найбільш фундаментальних положень Конвенції, а також закріплює одну з основних цінностей демократичних суспільств, зокрема Ради Європи, вимагає від держави не лише утримуватися від умисного позбавлення життя, але і вжити відповідних заходів щодо захисту життя осіб, які перебувають під її юрисдикцією.³¹³

У справі *Калвеллі і Чільйо проти Італії (Calvelli and Ciglio v. Italy)* Суд встановив, що позитивні зобов'язання L.C.B. відповідно до Статті 2 — вжити заходів щодо захисту життя, відносяться до охорони здоров'я і вимагають від держави «зробити правила обов'язковими для державних чи приватних госпіталів, вжити відповідних заходів для захисту життя своїх пацієнтів».³¹⁴

³¹⁰ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, пар. 219.

³¹¹ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, пар. 299: «конкретні скарги, на які посилається уряд-заявник щодо перешкоди в отриманні доступу до медичної допомоги (...) є елементами, що підпадають під розгляд в контексті загального аналізу умов життя зацікавленого населення з точки зору їх впливу на право їх членів на повагу приватного та сімейного життя».

³¹² ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, пар. 300.

³¹³ ЄСПЛ, *L.C.B. проти Сполученого Королівства (L.C.B. v. the United Kingdom)*, заява № 14/1997/798/1001, рішення від 9 червня 1998 року, пар. 36.

³¹⁴ ЄСПЛ, *Калвеллі та Чільйо проти Італії (Calvelli and Ciglio v. Italy)*, заява № 32967/96, рішення від 17 січня 2002 року, пар. 49.

Європейська соціальна хартія (ЄСХ) з внесеними до неї змінами включає в себе широкий спектр гарантій щодо охорони здоров'я. Держави-члени зобов'язуються «усунути якомога більше можливих причин поганого стану здоров'я; надати кошти на консультації та навчання для зміцнення охорони здоров'я; запобігти, наскільки це можливо, епідемічним, ендемічним та іншим захворюванням, а також нещасним випадкам».³¹⁵ ЄСХ із внесеними до неї змінами далі вимагає, щоб держави створили умови для реалізації справедливих умов праці, які включають в себе усунення «ризиків для професій, за визначенням, із небезпечними або шкідливими для здоров'я умовами праці».³¹⁶ Крім того, держави зобов'язані вжити заходів «з метою сприяння ефективному доступу, окрім усього іншого й до медичної допомоги, осіб, які живуть або ризикують жити в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членів їхніх сімей».³¹⁷ Це положення є потенційно важливим для ВПО.

Спеціальні заходи з охорони здоров'я необхідні для підтримки права осіб похилого віку на соціальний захист. До них входять «надання житла, необхідного для їхніх потреб і стану здоров'я, або відповідної допомоги для переобладнання їх житла», а також «медичний догляд та послуги, визначені державою».³¹⁸

В ЄСХ із внесеними до неї змінами держави погодилися, що реалізація соціальних прав повинна здійснюватися «всіма належними способами» для того, щоб забезпечити «досягнення умов, в яких ці права і принципи можуть бути ефективно реалізовані».³¹⁹ Хоча Україна не погодилась бути зобов'язаною ні за частиною II Статті 12 про право на соціальне забезпечення,³²⁰ ні за Статтею 13 про право на соціальну та медичну допомогу, яка конкретизує частину I ЄСХ із внесеними до неї змінами, вона несе відповідальність, принаймні за частиною I Статті 13, в якій зазначено: «Будь-яка людина, що не має достатніх коштів, має право на соціальну та медичну допомогу».

Що стосується ВПО, в Рекомендації Комітету міністрів конкретно не згадується питання щодо здоров'я осіб, які переміщуються всередині країни.

³¹⁵ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 11.

³¹⁶ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 2 пар. 4. див. також ЄСХ із змінами ст. 3, 7, 8, 22, та 26.

³¹⁷ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 30 пар. а.

³¹⁸ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 23, пар. а та б.

³¹⁹ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. I.

³²⁰ Див. Застереження і декларації за договором № 163 Європейської соціальної хартії (переглянутої), декларації вступили в силу.

Проте рекомендація дійсно включає заклик, що потрібно приділити «особливу увагу захисту і допомозі найбільш вразливим групам населення».³²¹ З цього питання Пояснювальна записка посилається на вищезгаданий *Керівний принцип* 4(2), що деякі ВПО, такі як, окрім усіх інших, вагітні жінки, інваліди, люди похилого віку і діти, «мають право на захист і допомогу, оскільки цього вимагає їхній стан, і на догляд, враховуючи їхні особливі потреби».³²² Єдине конкретне посилання на здоров'я ВПО зазначене в Пояснювальній записці з питань внутрішнього переміщення, і особливо в контексті довготривалого вирішення питання.³²³ У тексті згадується відповідальність за створення умов для належної і стійкої інтеграції ВПО і забезпечення їх самостійності, в тому числі шляхом зобов'язання Комітету міністрів впровадити *Керівні принципи*,³²⁴ РЄ побічно підтверджує, що національні органи влади несуть відповідальність за здоров'я ВПО (див. вище розділ про *Керівні принципи*).

Крім цих положень, Рекомендація Ради Європи щодо внутрішнього переміщення і її Пояснювальна записка містить кілька положень, що опосередковано захищають здоров'я ВПО. Держави зобов'язані вжити належні заходи для запобігання порушень прав на життя, фізичну недоторканність, свободу та на особисту недоторканність.³²⁵ Вони також повинні заборонити катування.³²⁶ Будь-яке передбачуване порушення цих прав повинно бути детально розслідуване.³²⁷ Пояснювальна записка про внутрішнє переміщення підтверджує, що заборона нелюдського і такого, що принижує гідність людини, поводження відноситься до фізичних і душевних страждань.³²⁸ Крім того, рекомендація 5 передбачає, що ВПО не повинні бути відправлені назад в регіони, де вони можуть зіткнулися зі справжнім ризиком ставлення, що суперечить праву на життя, і що може бути рівносильним катуванню, нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню.³²⁹ Такі порушення цілком можливо мають негативний вплив на фізичне і психічне здоров'я.

³²¹ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, пар. 3.

³²² РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6 р., СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, пар. 3.

³²³ Там само.

³²⁴ «Комітет міністрів (...) наголошує на прихильності до суті та положень Керівних принципів ООН та його готовності до їх реалізації», РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, Преамбула.

³²⁵ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, пар. 5.

³²⁶ Там само.

³²⁷ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, пар. 3.

³²⁸ РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, пар. 5.

³²⁹ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, пар. 5.

У рамках необхідності приділяти особливу увагу захисту і допомозі особам, які належать до найбільш вразливих груп,³³⁰ у Пояснювальній записці зазначають, що під цю категорію підпадають «діти, особливо неповнолітні без супроводу батьків, вагітні жінки, матері з маленькими дітьми, жінки — голови домогосподарства, інваліди та особи похилого віку»,³³¹ які мають особливі потреби, зокрема, через стан здоров'я.

С. Аналіз національного законодавства

Конституція України визнає здоров'я найвищою соціальною цінністю.³³² Рівність прав і принцип недискримінації забезпечується зобов'язанням держави запровадити спеціальні заходи захисту здоров'я жінок та материнства.³³³ Стаття 49 проголошує: «Кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування». Держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно; існуюча мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвитку лікувальних закладів усіх форм власності. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм.

Державна охорона здоров'я є безоплатною, разом із тим, вона може бути забезпечена лише за рахунок бюджетного фінансування в межах відповідних програм та в державних закладах охорони здоров'я. Медичні заклади функціонально підпорядковані Міністерству охорони здоров'я, але адміністративно та фінансово підвідомчі регіональним та місцевим органам влади та самоврядування, що заважає впровадженню політики в сфері охорони здоров'я та призводить до фрагментації державного фінансування. Витрати на охорону здоров'я є низькими порівняно з регіональними стандартами і суттєво не зростають відносно валового внутрішнього продукту з середини 1990-х років; видатки не відповідають конституційним гарантіям доступності лікування. Альтернативним видом медичного обслуговування є приватне, яке є відносно дорогим і внаслідок цього недоступним для переважної більшості населення. Юридична особа будь якої організаційної форми чи приватний під-

³³⁰ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, пар. 3.

³³¹ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, пар. 3.

³³² Конституція України, ст. 3.

³³³ Конституція України, ст. 24.

приємець може здійснювати медичну практику після отримання відповідної ліцензії. Ліцензії на медичну практику видає Міністерство охорони здоров'я на невизначений термін, у разі відповідності до встановлених вимог.

Конституційні принципи щодо права на здоров'я конкретизовані в *Основах законодавства України про охорону здоров'я*. Медичне право (право в сфері охорони здоров'я) в Україні не кодифіковане та складається з ряду законів та підзаконних актів. Спеціальні медичні правовідносини регулюються окремими законами, наприклад *Законом «Про лікарські засоби»*, *Законом «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»*, *Законом «Про захист населення від інфекційних хвороб»* і т.д.

Щодо внутрішньо переміщених осіб держава підтвердила їх право на здоров'я, забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством, надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я.³³⁴ Міністерство 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 осіб.³³⁵ Окремі функції щодо практичної реалізації державної політики покладаються на місцеві органи, наприклад, місцеві державні адміністрації відповідають за надання ВПО у разі необхідності медико-психологічної допомоги та організацію роботи медичних закладів з надання необхідної допомоги з урахуванням тимчасового проживання/перебування на відповідній території. 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.

Чинним законодавством встановлені окремі додаткові гарантії для ВПО. Так, наприклад, *Закон «Про оздоровлення та відпочинок дітей»* визначає дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, як таких, що потребують особливої соціальної уваги та підтримки.

Доступ ВПО до лікування ускладнюється, в основному, практичною проблемою, яка полягає в недостатності людських та фінансових ресурсів в державній системі охорони здоров'я. Окремі фонди в бюджетах всіх рівнів не виділяються, а державні програми, спрямовані на підтримку ВПО, взагалі не перед-

³³⁴ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 1105, ст. 9.

³³⁵ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 11.

бачають спеціального фінансування. При цьому приватна система медичного обслуговування через велику вартість є недоступною для багатьох ВПО.

Інше ускладнення для ВПО знаходиться в сфері правового регулювання. Мова йде про норму багатьох підзаконних актів, яка передбачає, що медичне обслуговування здійснюється виключно за постійним місцем проживання. Наприклад, *Постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 11.12.2014 р. № 20* передбачає можливість отримання ВПО зазначених послуг за фактичним місцем проживання (перебування), що підтверджується довідкою ВПО. Враховуючи необхідність скасування обов'язкової реєстрації місця проживання ВПО, що передбачена останніми змінами до Закону про ВПО, встановлення такого місця проживання є більш ніж проблематичним.

Ця проблема ВПО пов'язана із загальною, встановленою підзаконними актами умовою, що безоплатні державні медичні послуги надаються тільки за зареєстрованим місцем проживання. 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 «напів-офіційно» 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.

Враховуючи ситуацію ВПО, особливо їхню вразливість через вимушене переміщення, а також те, що велика частка ВПО в Україні є особами похилого віку, з метою реалізації права ВПО на здоров'я держава має більше уваги приділяти попередженню захворювань, зокрема запровадити для них спеціальні безоплатні медичні процедури чи лікування. В більшості випадків ВПО втрачають свої медичні картки та інші записи на неконтрольованих територіях. Таким чином, вони потребують безоплатного загального медичного огляду в місці проживання як переміщеної особи. Держава має створити для них умови для проходження такого безоплатного огляду в державних медичних закладах. Інші попереджувальні заходи, що можуть бути запропоновані уряду для впровадження — це спеціальні види лікування та оздоровлення ВПО, наприклад санаторно-курортне оздоровлення, забезпечення ліками, вторинною чи спеціалізованою медичною допомогою в недержавних закладах частково (чи повністю) за рахунок держави із обов'язковим фінансуванням цих заходів із видатків державного чи місцевих бюджетів.

- Включити до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положення про те, що безоплатна медична допомога надається ВПО за фактичним місцем проживання (а не офіційно зареєстрованим).
- Доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положенням про забезпечення ВПО можливості повного медичного обстеження в державних медичних закладах (за кошти державного бюджету).
- Доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положеннями, якими запровадити спеціальні типи лікування та оздоровлення ВПО, наприклад санаторно-курортне оздоровлення, забезпечення ліками, вторинною чи спеціалізованою медичною допомогою в недержавних закладах частково (чи повністю) за рахунок держави.
- Визначити в державному бюджеті спеціальні кошти для фінансування органів місцевого самоврядування на реалізацію спеціальних програм охорони здоров'я ВПО в розмірі, відповідному до кількості ВПО, що проживають на території відповідної адміністративно — територіальної одиниці.

12. ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Працевлаштування, участь в економічній діяльності та доступ до програм соціального захисту є необхідними для того, щоб ВПО могли забезпечити собі достатній рівень життя після переміщення і зрештою оговтатися від переміщення, досягти самодостатності і випрацювати довготривале рішення зазначеної проблеми. Водночас, під час переміщення ВПО, як правило, втрачають не лише свої звичні засоби для існування, але й активи і соціальні зв'язки, які б мали підтримувати економічну діяльність. Навіть у випадку, коли ВПО зберігають певні засоби для існування, вони часто бувають обмеженими через зміни, які відбулися (наприклад, з точки зору доступу до ринків, до землі тощо) в результаті тих подій, які викликали переміщення. У багатьох випадках у ВПО також немає документів, які необхідні для підтвердження права участі в програмах соціального захисту або для доведення їхньої професійної кваліфікації (див. розділ щодо документів, що посвідчують особу). На додаток до зазначених викликів, ВПО можуть стикатися з дискримінацією, яка перешкоджає їхнім спробам знову вийти на ринок пра-

ці або отримати доступ до програм соціального захисту. В результаті зазначених труднощів і без відповідної підтримки, ВПО піддаються значному ризику довгострокового зубожіння і залежності від гуманітарної допомоги. Це все посилює ризик експлуатації ВПО в умовах неформальної економіки, що може завдати особливої шкоди вразливим ВПО, зокрема дітям, жінкам і представникам меншин.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на працевлаштування та доступ до програм соціального захисту.

Запровадити конкретні заходи із захисту ВПО проти дискримінації на ринку праці та надати ВПО доступ до програм соціального захисту.

Державні органи, які безпосередньо відповідають за працевлаштування та соціальну безпеку мають проаналізувати ситуацію і запровадити заходи для вирішення конкретних проблем, з якими стикаються ВПО (наприклад, за допомогою програм тимчасового працевлаштування, доступу до мікрокредитування та іншої допомоги, передачі навичок і професійної підготовки, а також доступ до ринку праці і програм соціального захисту).

Запровадити заходи (такі як системи мікрокредитування; професійне навчання; розподіл сільськогосподарського інвентарю, насіння або тварин), спрямовані на допомогу колишнім ВПО повернути засоби для існування або долучитись до нових видів економічної діяльності на новому місці.

А. Міжнародно-правова база

Відповідно до норм міжнародного права у *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни* підтверджується, що «внутрішньо переміщені особи [...] не підлягають дискримінації внаслідок їхнього переміщення при користуванні [...] правом на вільний пошук можливостей для працевлаштування та участі в економічній діяльності».³³⁶ Також у *Керівних принципах* зазначається, що «внутрішньо переміщеним особам, зокрема підліткам і жінкам, незалежно від того, проживають вони в таборах чи ні, щойно це можливо в зазначених умовах, надаються можливості для отримання освіти та професійної підготовки».³³⁷ Крім того, в *Керівних принципах* зазначається, що «у разі необхідності, внутрішньо переміщені особи повинні мати до-

³³⁶ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 22(1)(б).

³³⁷ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 23(4).

ступ до служб соціальної допомоги» як під час переміщення, так і після переселення.³³⁸

В. Стандарти Ради Європи

Рекомендація Ради Європи не містить жодного конкретного згадування про зайнятість або соціальний захист з питань внутрішнього переміщення. Проте Рекомендація включає заклик приділити «особливу увагу вимогам щодо захисту та допомоги найбільш вразливим групам населення».³³⁹ У контексті цього питання Пояснювальна записка посилається на вищезгаданий *Керівний принцип 4(2)*, що певні ВПО, такі як, окрім усіх інших, вагітні жінки, особи з обмеженими можливостями, люди похилого віку та діти «мають право на захист і допомогу, оскільки цього вимагає їхній стан здоров'я, та на ставлення, враховуючи їхні особливі потреби.»³⁴⁰ Пояснювальна записка містить лише декілька згадувань про зайнятість і соціальний захист. У ній підкреслюється, що відсутність документації у ВПО може призвести до відсутності доступу до соціальних послуг і офіційного працевлаштування.³⁴¹ У контексті довготривалого вирішення питання, у Пояснювальній записці згадується про відповідальність держав створити умови для належної та довготривалої інтеграції ВПО, про забезпечення їхньої самостійності, включаючи за допомогою заходів соціального захисту такого, як «належне житло, охорона здоров'я, освіта і, наскільки це можливо, забезпечення працевлаштування.»³⁴²

Європейська конвенція з прав людини та Протоколи до неї так само не включають положення про право на працю чи на соціальний захист. Однак, як детально описано нижче, Європейська соціальна хартія із внесеними до неї змінами містить широкий перелік гарантій щодо цих двох питань. Усі права, сформульовані в ЄСХ, «гарантуються без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, стану здоров'я, належності до національних меншин, народження або іншо-

³³⁸ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 19(1) та 29(1).

³³⁹ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 року, пар. 3.

³⁴⁰ РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, пар. 3.

³⁴¹ РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, пар. 7.

³⁴² РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 року, пар. 12.

го статусу.»³⁴³ Дозволяється нехтування ними під час війни або надзвичайного стану, що загрожує життю нації «у мірі, коли це гостро потребує становище, за умови, що ці заходи не суперечать іншим її зобов'язанням перед міжнародним правом».³⁴⁴

Зайнятість

Стаття 1 ЄСХ із внесеними до неї змінами перераховує ключові компоненти права на працю. Держави зобов'язуються досягти та підтримувати «якомога вищого та стабільнішого рівня зайнятості з метою досягнення повної зайнятості населення» і «ефективно захищати право працівника заробляти собі на життя вільно обраною професією», підтримувати безкоштовні послуги служби зайнятості та організувати відповідну професійну орієнтацію, професійну підготовку і реабілітацію.³⁴⁵

Держава зобов'язується вжити заходів для забезпечення справедливих умов праці для працівників, зокрема розумну тривалість робочого дня, чотири тижні щорічної оплачуваної відпустки, а також щотижневий відпочинок.³⁴⁶ Потрібно також вжити заходів для забезпечення справедливої винагороди,³⁴⁷ безпечних і нешкідливих для здоров'я умов праці³⁴⁸ (див. розділ про охорону здоров'я) і свободу працівників організовувати та захищати свої соціально-економічні інтереси³⁴⁹ та укладання вигідних угод.³⁵⁰ Працівники мають право брати участь у визначенні та покращенні умов праці і навколишнього середовища,³⁵¹ а також отримувати інформацію про економічний стан своїх роботодавців і консультації щодо рішень, які можуть істотно вплинути на їхні інтереси та зайнятість.³⁵²

Для того щоб забезпечити своє право на гідну роботу, працівники повинні бути захищені від сексуальних та інших форм переслідування за допомогою

³⁴³ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. III, ст. Е.

³⁴⁴ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. III, ст. F.

³⁴⁵ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 1. див. також про професійну орієнтацію та професійну підготовку, ЄСР зі змінами, Ч. II, ст. 9 і 10.

³⁴⁶ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 2.

³⁴⁷ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 4.

³⁴⁸ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 3.

³⁴⁹ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 5.

³⁵⁰ РЄ, *Європейська соціальна хартія (нова редакція)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 28 про права представників працівників на захист виконання праці та його умов.

³⁵¹ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 22.

³⁵² РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 21. Див. також ЄСХ зі змінами, Ч. II, ст. 29 про права на інформацію та консультацію під час колективного звільнення.

інформаційних та запобіжних заходів.³⁵³ Окрім того, працівники також мають право на захист від звільнення без поважних причин, або на відшкодування.³⁵⁴ Це може бути корисним щодо ВПО, які потрапили у таку ситуацію в результаті їх переміщення. ЄСХ забороняє дискримінацію за ознакою статі та сприяє рівним можливостям і ставленням у різних сферах, таких як доступ до працевлаштування, захист від звільнення, професійна орієнтація та професійна підготовка, винагорода і кар'єрний розвиток.³⁵⁵ До того ж ЄСХ включає положення, адаптовані для захисту і особливих потреб певних груп у зв'язку із працевлаштуванням, таких як сім'я,³⁵⁶ діти та молодь³⁵⁷, люди з фізичними вадами,³⁵⁸ чи жінки, що перебувають в декретній відпустці.»³⁵⁹

Крім того, Стандарти Ради Європи з питань зайнятості ВПО можуть бути виведені з Рекомендації ПАРЕ 1899 (2009), яка рекомендує державам-членам «зробити діяльність, що приносить дохід, доступною для ВПО, щоб сприяти їхній соціальній та економічній реінтеграції і, зокрема, забезпечити повний недискримінований доступ до робочих місць, пропонуваніх приватними або державними роботодавцями».³⁶⁰ У зв'язку з цим ПАРЕ ще раз наголошує на необхідності активної політики держав-учасниць щодо ВПО. Згодом Резолюція 1879(2012) щодо питання про становище ВПО осіб і репатріантів в Північнокавказькому регіоні привела до ще більш конкретної пропозиції з реінтеграції на ринку праці, включаючи професійну перепідготовку і мікrokредити для проектів, що приносять дохід.³⁶¹

Соціальний захист

Відповідно до ЄСХ із внесеними до неї змінами, держави зобов'язані забезпечити «всіма належними способами» досягнення умов, в яких соціальні права і принципи, що містяться в ЄСХ (переглянутій), можуть бути ефек-

³⁵³ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 26.

³⁵⁴ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 24: Усі працівники мають право «не визначати термін працевлаштування без дійсних причин для визначення терміну, опираючись на їхню працездатність, чи поведінку, або на основі оперативних потреб підприємства, установи, або служби».

³⁵⁵ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 20.

³⁵⁶ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 27 Право працівників з сім'єю на рівні можливості та неупереджене ставлення.

³⁵⁷ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 7.

³⁵⁸ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 15.

³⁵⁹ РЕ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 8.

³⁶⁰ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, пар. 15.3.8.

³⁶¹ Резолюція ПАРЕ 1879(2012), «Становище ВПО та репатріантів у Північнокавказькому регіоні», 26 квітня 2012 року, пар. 8.1.5.

тивно реалізовані.³⁶² Хоча Україна не погодилась бути зобов'язаною вживати особливих заходів, детально описаних в ЄСХ (переглянутій), що стосуються права на соціальний захист³⁶³ чи права на соціальну та медичну допомогу, вона погодилась, відповідно до частини I ЄСХ (переглянутій), спрямувати свою політику на реалізацію права на соціальний захист³⁶⁴ та прав кожного, хто не має достатніх коштів на соціальну та медичну допомогу.³⁶⁵

Крім того, ЄСХ із внесеними до неї змінами детально описує право користуватися послугами забезпечення соціального добробуту³⁶⁶ та право захисту від бідності та соціального відчуження.³⁶⁷ Для здійснення цих прав держави повинні «вжити заходів у межах загального та скоординованого підходу до заохочення ефективного доступу осіб, які живуть або ризикують жити в ситуаціях соціального відчуження або бідності, а також їхніх сімей, зокрема, до зайнятості, житла, навчання, освіти, культури, соціальної та медичної допомоги».³⁶⁸ Такі положення будуть важливими для ВПО, які живуть в умовах бідності та соціального відчуження. Інші заходи соціального захисту, включені до ЄСХ, містять право на охорону здоров'я³⁶⁹ (див. розділ про охорону здоров'я) та право на житло³⁷⁰ (див. розділ про житло, придатне для проживання, та нормальні умови проживання), що є також важливими для ВПО.

ЄСХ із внесеними до неї змінами включає декілька заходів щодо соціального захисту та особливих потреб певних груп, таких як сім'ї,³⁷¹ а також дітей і молоді.³⁷² Для осіб похилого віку держави зобов'язуються «або безпосередньо, або у співробітництві з громадськими чи приватними організаціями» вжити чи заохотити відповідні заходи щодо сприяння соціальній інтеграції людей похилого віку, зокрема, шляхом надання потрібних ресурсів, інформації про

³⁶² Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. I.

³⁶³ Див. Застереження і декларації за договором № 163 Європейської соціальної хартії із внесеними до неї змінами, декларації вступили в силу.

³⁶⁴ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. I, ст. 12.

³⁶⁵ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. I, ст. 13.

³⁶⁶ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 14.

³⁶⁷ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 30.

³⁶⁸ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 30.

³⁶⁹ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 11.

³⁷⁰ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 31.

³⁷¹ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 16 — про права сім'ї на соціальний, правовий і економічний захист і ст. 27 про права працівників з сімейними обов'язками на рівні можливості та ставлення.

³⁷² Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 17 — про права дітей і молоді на соціальний, правовий і економічний захист.

доступ до послуг і умов для них, забезпечення місцем проживання й охороною здоров'я, необхідних для задоволення їхніх потреб».³⁷³

Тоді як ні ЄСПЛ, ні ЄСХ не розглядають право на пенсію за віком, Європейський суд виніс рішення в низці справ, у тому числі й у справах ВПО, про те що пенсії можна розглядати як власність у розумінні Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ, коли національне законодавство передбачає виплату таких пенсій. У справі, що стосувалась пенсіонерів переміщених з Косова до Сербії, виплати пенсій яких були тимчасово відкладені пенсійними відділеннями Косова після їхнього переміщення, Суд визнав, що це відкладення пенсій порушило право на власність та володіння, стверджуючи, що в національному законодавстві нічого не сказано про визнання того, що право на пенсію може «залежати від наявності чи відсутності вкладів поточного пенсійного страхування, зібраних на визначеній території».³⁷⁴ У справі *Пічкур проти України* (*Pichkur v. Ukraine*) заявник, виплата пенсії якого була припинена після того, як він переїхав за кордон, скаржився на дискримінацію на підставі його місця проживання. Суд дійшов висновку, що ця різниця у ставленні є порушенням Статті 14 про недискримінацію в поєднанні зі Статтею 1 Протоколу I ЄКПЛ. Суд обґрунтував своє рішення:

Право на отримання пенсії саме по собі залежить від місця проживання заявника, будучи результатом ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років в Україні та зробивши внески до пенсійної схеми, був позбавлений її взагалі за єдиною підставою того, що він більше не жив там. Він був у досить подібній ситуації до пенсіонерів, що проживають в Україні. Немає підстав для різниці у ставленні до нього з боку влади.³⁷⁵

Хоча ця справа стосується особи, яка проживала закордоном, обґрунтування Суду може, тим не менш, бути застосованим у справі ВПО. (Більш детальну інформацію щодо пенсій ВПО див. у розділі *про майно та власність*).

У справі *Стек та інші проти Сполученого Королівства* (*Stec and others v. the United Kingdom*) Суд визнав, що поняття «власності», що міститься в Статті 1 Додаткового протоколу до Конвенції може поширюватися на усі види допомоги з соціального забезпечення, що вимагають або не вимагають вне-

³⁷³ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163, Ч. II, ст. 23 — про права осіб похилого віку на соціальний захист

³⁷⁴ ЄСПЛ, *Грудіч проти Сербії* (*Grudic v. Serbia*), заява № 31925/08, суд від 17 квітня 2012 року, пар. 72, 77 і 80.

³⁷⁵ ЄСПЛ, *Пічкур проти України* (*Pichkur v. Ukraine*), заява № 10441/06, суд від 7 листопада 2013 року, правова вправа, інформаційна записка щодо прецедентної справи Суду № 168, листопад 2013 року.

сків.³⁷⁶ Суд зазначив, що в сучасній демократичній державі «щоб вижити, частина або ціле життя багатьох людей залежить від соціального захисту чи забезпечення добробуту (...) де фізична особа має повне право відповідно до внутрішнього законодавства на забезпечення добробуту, важливість цього інтересу повинно бути також відображеним через звернення до Статті 1 Протоколу № 1, що слід використати».³⁷⁷

Звичайно, це не означає, що держави — учасниці Конвенції відтепер зобов'язані гарантувати допомогу у соціальному захисті, якої немає в межах їхньої правової системи.³⁷⁸ Однак Стаття 1 Протоколу № 1, в поєднанні зі Статтею 14 Конвенції, не дозволяє відмову від допомоги, якщо вона відбувається за ознакою статі,³⁷⁹ сімейного стану³⁸⁰ або національності.³⁸¹

Що стосується інших органів Ради Європи, стандарти соціального захисту ВПО є мало розробленими. Рекомендація ПАРЕ 1899 (2009) лише закликає держави-учасниці «гарантувати умови життя і доступ до основних потреб згідно з відповідними стандартами».³⁸² Конгрес місцевих та регіональних влад підписав Постанову 218 (2006), присвячену соціальним правам іммігрантів. Однак, оскільки документ закликає місцеві і регіональні влади «відігравати зростаючу роль у наданні основних соціальних послуг, а отже вимогу стати гарантами рівного доступу до таких послуг усіх груп і повного забезпечення соціальними правами всього населення»,³⁸³ можна припустити, що це також відноситься до положення внутрішньо переміщених осіб у всій Європі.

³⁷⁶ ЄСПЛ, *Стек та ін. проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom)*, заяви № 65731/01 і 65900/01, рішення від 06 червня 2005 року.

³⁷⁷ ЄСПЛ, *Стек та ін. проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom)*, заяви № 65731/01 і 65900/01, рішення від 06 червня 2005 року, пар. 51.

³⁷⁸ ЄСПЛ, *Стек та ін. проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom)*, заяви № 65731/01 і 65900/01, рішення від 06 червня 2005 року, пар. 54.

³⁷⁹ ЄСПЛ, *Вілліс проти Сполученого Королівства (Willis v. the United Kingdom)*, заява № 36042/97, рішення від 11 червня 2002 року.

³⁸⁰ ЄСПЛ, *Весселс-Бергервот проти Нідерландів (Wessels-Bergervoet v. the Netherlands)*, заява № 34462/97, рішення від 4 червня 2002 року.

³⁸¹ ЄСПЛ, *Коа Поїррез проти Франції (Koua Poiriez v France)*, заява № 40892/98, рішення від 30 вересня 2003 року.

³⁸² Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, пар. 15.3.9.

³⁸³ Конгрес місцевих і регіональних органів влади: Рішення 218 (2006) «Про ефективний доступ до соціальних прав іммігрантів: роль місцевих і регіональних влад, 1 червня 2006 року, ст. 2.

Конституція України встановлює право кожного на працю та декларує обов'язок держави створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів. Будь-яка дискримінація в трудовій сфері заборонена. Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується наданням жінкам можливості професійного навчання, у праці та винагороді за неї; спеціальними заходами щодо охорони праці і здоров'я жінок, встановленням пенсійних пільг; створенням умов, які дають жінкам можливість поєднувати працю з материнством.³⁸⁴ Право на труд серед іншого включає право на належні, безпечні і здорові умови праці; на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом; заборону використання праці жінок і неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах; захист від незаконного звільнення; право на своєчасне одержання винагороди; право на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів; право на відпочинок тих, хто працює.³⁸⁵ Максимальна тривалість робочого часу, мінімальна тривалість відпочинку та оплачуваної щорічної відпустки, вихідні та святкові дні, а також інші умови здійснення цього права визначаються законом. Використання примусової праці забороняється.

Право на соціальний захист закріплюється в статті 46 Конституції, яка зазначає, що це право включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від особи обставин; у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів.

Всі вищезазначені принципи та декларації щодо права на працю знайшли свою подальшу деталізацію в *Кодексі законів про працю* (КЗпП). Прийнятий ще в 1971 році, в часи соціалізму, навіть із наступними змінами та доповненнями КЗпП відображає певні соціалістичні підходи регулювання питань праці, що не відповідає умовам сучасної України. Внаслідок цього запланована заміна КЗпП на новий Трудовий кодекс, внесений на розгляд парламенту.³⁸⁶

³⁸⁴ Конституція України, ст. 24.

³⁸⁵ Конституція України, ст. 44 і 45.

³⁸⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53221.

КЗпП серед іншого встановлює і загальні засади обов'язкового державного соціального страхування та пенсійного забезпечення. Зараз законодавство передбачає такі види державного соціального страхування: у випадку безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності; від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; медичне та пенсійне страхування. Всі види обов'язкового державного страхування зв'язані із відповідними державними фондами, внески до яких здійснюються як працівниками, так і працедавцями. Коли настає відповідний страховий випадок, працівник отримує страхові виплати від відповідного державного фонду.³⁸⁷

Крім того, на додаток до загальних пенсій (обов'язкове пенсійне страхування) законодавство України передбачає також і спеціальні пенсії. До них відносяться спеціальні пенсії відповідних категорій працівників, в т.ч. державних службовців, поліцейських, військових і т.і., встановлені спеціальними законами щодо відповідних видів професій (Закон України «Про державну службу»).

Іншим типом державної підтримки є соціальна допомога. Вона забезпечується за рахунок соціальних програм та спрямована на поліпшення становища окремих груп населення (наприклад, програми державного субсидування комунальних витрат) та покращення якості мережі відповідних соціальних інститутів (наприклад, для людей похилого віку та будинків-інтернатів) для тих, чий рівень життя нижчий за прожитковий мінімум, враховуючи, в основному, фінансове становище особи.

Стаття 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює, що реалізація прав ВПО на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг громадянами похилого віку, особами з інвалідністю, дітьми-інвалідами та іншими особами, які перебувають у складних життєвих обставинах, здійснюється за місцем реєстрації місця проживання відповідно до довідки ВПО.

³⁸⁷ Закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям», «Про державну допомогу сім'ям з дітьми», «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

Безробітні ВПО мають бути перереєстровані державною службою зайнятості у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Держава відповідальна за розв'язання проблем ВПО, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема відновленням усіх соціальних виплат. Постанова Кабінету Міністрів № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання», в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг від 1 жовтня 2014 року встановлює протягом шести місяців виплату зареєстрованим ВПО фінансової допомоги. Такі виплати обмежені — по одній на кожну сім'ю. Проте ця фінансова допомога не надається, якщо будь-який член родини має банківський депозит в розмірі, що перевищує в 10 разів прожитковий мінімум.³⁸⁸

Для забезпечення належного доступу ВПО до ринку праці та коштів соціального страхування, уряд видав декілька нормативно-правових актів, найбільш помітними з яких є:

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05.11.2014 № 637;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб» від 08.09.2015 № 696;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 роки» від 08.07.2015 № 505;
- Постанова Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції» від 04.03.2015 № 81;
- Постанова Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності «Про затвердження Порядку надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» від 26.12.2014 № 37.

³⁸⁸ Постанова Кабінету Міністрів № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», від 1 жовтня 2014 року, п. 6.

Законодавство встановлює спеціальну процедуру для тих ВПО, які не можуть вийти на пенсію або звільнитись внаслідок переміщення і які не працювали на місці переміщення. Такі особи повинні бути зареєстровані і мають отримувати соціальні виплати з обов'язкового державного соціального страхування від безробіття після припинення трудових відносин шляхом надання нотаріально посвідченого повідомлення про припинення трудових відносин разом з підтвердженням того, що відповідна заява була спрямована таким громадянином рекомендованим листом роботодавцю. Зареєстровані ВПО, які не можуть надати будь-які документи, необхідні для надання статусу безробітного, набувають цей статус без виконання вимог відповідно стандартної процедури. Припинення самозайнятості також здійснюється за допомогою спрощеної процедури. Таким чином, національним законодавством встановлені спрощені процедури реалізації прав ВПО в сферах зайнятості, пенсійного забезпечення, обов'язкового державного соціального страхування, соціальних послуг і т.д.

З метою забезпечення конституційних прав ВПО уряд запровадив механізми для полегшення реалізації ними своїх прав у випадку відсутності всіх необхідних документів (наприклад, у зв'язку з неможливістю підтвердити факт звільнення (припинення трудових відносин), період пологів, діяльність, дохід, освіту і т.д.). Таким чином, за період з червня по серпень 2014 року Кабінет Міністрів України вніс необхідні зміни до актів законодавства у сфері соціального забезпечення та праці. Зокрема:

- Механізм виплати пенсій громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, включаючи ВПО (Постанова КМУ від 02.07.2014 №234 «Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя»);
- Спрощена процедура отримання статусу безробітного, а також скорочення переліку документів, необхідних для його отримання (Постанова КМУ від 27.08.2014 №403 «Про внесення змін до Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу»);
- Спрощений механізм надання реабілітаційних послуг для людей з обмеженими можливостями та дітей-інвалідів щодо забезпечення їх засобами реабілітації (Постанова КМУ від 06.08.2014 №306 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 80 і від 5 квітня 2012 року № 321»);

- Врегульований механізм переведення пенсій і державної допомоги за місцем фактичного проживання ВПО під час переміщення.

Проте, як видно з представленого нижче аналізу, національне законодавство в цій області все ж таки потребує вдосконалення.

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей» від 07.11.2014 № 595 скасовує виплату всіх пенсій та інших соціальних виплат, включаючи обов'язкове державне соціальне страхування для осіб, які проживають на неконтрольованих територіях. Цю норму було скасовано рішенням Вищого адміністративного суду України від 16.10.2015. Проте уряд не виконує цього остаточного рішення суду.

Деякі проблеми викликані браком фінансових коштів у держави і складною загальною економічною ситуацією. Затримки у виплаті пенсій і соціальної допомоги у більшості випадків зумовлені тривалим очікуванням надходжень до Пенсійного фонду України. Ні державний, ані місцеві бюджети не передбачають достатніх коштів для соціальної допомоги та реабілітації, а також для надання інвалідам технічних засобів реабілітації. ВПО забезпечуються такими коштами та засобами за залишковим принципом — «в кінці черги».

Деякі проблеми виникають в сфері страхових виплат в разі нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тим, хто залишає територію, які не знаходяться під ефективним контролем української влади. Постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань від 11.12.2014 № 20 «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» передбачає для осіб, які переміщуються тимчасово з окупованої території і зони проведення антитерористичної операції, два строки початку платежів з такого соціального страхування: а) з місяця подання відповідної заяви і б) з місяця несплати відповідного платежу на неконтрольованій території. Проте цей порядок не встановлює, в яких випадках використовується кожний із цих моментів початку строку виплат, що призводить до неоднакового тлумачення і застосування зазначеної норми. В результаті іноді платежі починаються з пізнішого

часу — часу подачі заяви, а отже заборгованості, які виникли за час перебування на неконтрольованій території, не виплачуються.

Невирішеною залишається і проблема виплати спеціальних пенсій для окремих видів працівників в рамках спеціальних законів. Розмір таких пенсій є вищим, і для визначення їх сум потрібно не тільки надання інформації про загальну заробітну плату, яка може бути отримана з персоналізованого електронного реєстру, а й інформації, яка може бути отримана тільки у вигляді оригіналів документів від роботодавця. Виконання цих вимог вбачається неможливим для ВПО, що перебувають з неконтрольованої території.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» передбачає, що виплата допомоги по безробіттю починається на восьмий день після реєстрації в державній службі зайнятості (частина 3 статті 22). Це правило не поширюється на ВПО, які звільнилися з останнього місця роботи на тимчасово окупованій території України або на території проведення антитерористичної операції, тому що вони звільняються за власним бажанням. А отже відповідно до частини 4 статті 23 Закону вони можуть розраховувати на ці платежі тільки на 91-й день після реєстрації.

В даний час порядок обчислення середньої заробітної плати (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів № 1266 від 26.09.2001) передбачає, що її розрахунок проводиться з урахуванням виплат за останні шість місяців до звільнення особи. Розмір зарплати підтверджується сплатою роботодавцем єдиного соціального внеску на рахунок Державної фіскальної служби України, відкритий в Державній казначейській службі України. Оскільки роботодавці не сплачують цей внесок з часу, коли Україна втратила ефективний контроль на тимчасово окупованій території України і в зоні антитерористичної операції в Луганській і Донецькій областях, ВПО розцінюються як особи, які не підтвердили суму своєї зарплати. Таким чином, суми виплат розраховуються для них на основі мінімального розміру, встановленого державою, а не фактичного доходу ВПО, який може бути вищим.

ВПО з Криму і з Севастополя стикаються ще з однією проблемою щодо документів стосовно їх цивільного стану, зокрема це стосується свідоцтва про народження та свідоцтв про шлюб/розлучення/смерть і т.д. Українська влада не визнає свідоцтва, видані «де-факто владою». Чинне законодавство України не передбачає заміну таких документів стосовно цивільного стану відповідними актами цивільного стану, виданими органами в Україні (див. розділ про цивільну документацію).

- Розробити та прийняти сучасну комплексну державну програму соціальної допомоги та інтеграції ВПО з чітким визначенням необхідних фінансових коштів і джерел фінансування;
- Розробити національну стратегію підтримки засобів існування ВПО з метою виявлення та зміцнення здібностей ВПО і надання можливостей для розвитку їх творчого, трудового та економічного потенціалу з чітким визначенням необхідних фінансових коштів і джерел фінансування;
- Встановити механізми визначення розмірів спеціальних видів пенсій, які вимагають надання документів від роботодавця;
- Доповнити Постанову Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань від 11 грудня 2014 року № 20 «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» чітким визначенням моменту початку виплати страхових платежів, щоб це дозволило погасити всі борги держави;
- Внести зміни до Закону про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, зокрема до частини 4 статті 23, з тим щоб скасувати виключення осіб, які звільнилися з роботи на неконтрольованій території або на визначеній урядом території антитерористичної операції;
- Доповнити пункт 8 Порядку обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням (затвердженого Постановою Кабінету Міністрів № 1266 від 26 листопада 2001 року) умовою, відповідно до якої для застрахованих осіб, які звільнилися з роботи на неконтрольованій території або на території антитерористичної операції при розрахунку середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) враховуються останні шість календарних місяців, за які роботодавець сплачував єдиний соціальний внесок на рахунок Державної фіскальної служби України, відкритий в Державній казначейській службі України;

- Внести зміни до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» з метою запровадження визнання громадянського статусу ВПО на основі інформації, що міститься в свідоцтвах про реєстрацію актів громадянського стану, виданих на тимчасово неконтрольованих урядом територіях та в Криму.

13. ОСВІТА

Зазвичай переміщення призводить до серйозних перешкод в отриманні освіти. Забезпечення реалізації прав ВПО на отримання освіти є вкрай важливим для розвитку дітей та можливостей у майбутньому. Постійне відвідання шкільних закладів також надає ВПО відчуття певного рівня стабільності, безпеки, структурованості та нормальності в умовах потрясінь, невизначеності і травмованості, які тягне за собою факт переміщення. Відвідання школи також виступає для дітей ВПО важливим джерелом психосоціальної підтримки і може сприяти зменшенню ступеня ризику залучення до сексуальної експлуатації або вербування до військових формувань. Однакові умови доступу до освіти є важливим показником інтеграції ВПО до місцевої спільноти, як під час переміщення, так і після повернення додому або переселення на інше місце.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на отримання безкоштовної початкової шкільної освіти або принаймні на тих умовах, на яких би вона надавалася найбільшій частині громадян цієї спільноти.

Скасувати адміністративні перешкоди, які можуть необґрунтовано і дискримінаційно обмежувати доступ до шкільних закладів, через те що вони приділяють недостатню увагу конкретним проблемам, з якими стикаються ВПО (зокрема, вимоги щодо необхідних документів, офіційного документа про переведення з попереднього місця навчання або здатність учня придбати книги і шкільну форму).

Встановити чіткі зобов'язання з боку компетентного органу щодо забезпечення освіти для ВПО, які перебувають в районах, звідки ускладнено доступ до існуючих шкіл.

Кожна людина має право на безоплатну обов'язкову освіту на початковому рівні.³⁸⁹ Принцип 23 *Керівних принципів* підтверджує це право і зазначає, що з метою забезпечення зазначеного права ВПО, відповідні органи влади забезпечують, щоб такі особи, зокрема переміщені діти, здобували початкову освіту, яка є безкоштовною і обов'язковою.³⁹⁰ У межах освіти забезпечується повага до їхньої культурної спадщини, мови і релігії.³⁹¹ Необхідно докласти особливих зусиль для забезпечення всебічної та рівноправної участі жінок і дівчат в освітніх програмах.³⁹² ВПО, зокрема підлітки, незалежно від того, проживають вони в таборах чи ні, і щойно це стає можливо в згаданих умовах, повинні отримати можливості для здобуття освіти та професійної підготовки.³⁹³

Право на освіту також передбачено в контексті довготривалого рішення питання переміщення відповідно до зобов'язань державних органів забезпечити ВПО «рівний доступ до послуг держави» після їхнього безпечного і добровільного повернення або переселення до іншої частини країни.³⁹⁴

В. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини підтверджує, що «жодній особі не повинно бути відмовлено в праві на освіту», а також передбачає, що Держави повинні поважати право батьків забезпечувати таку освіту відповідно до своїх власних релігійних і філософських переконань.³⁹⁵ На противагу *Керівному принципу 23*, ЄКПЛ не передбачає, що початкова освіта повинна бути обов'язковою. Проте *Європейська соціальна хартія* йде на один крок далі, ніж цей Принцип, закликаючи до надання безоплатної початкової та середньої освіти.

Європейська соціальна хартія вимагає від держав вжити заходів щодо стимулювання всебічного розвитку дітей та особистості молоді, фізичного і психічного здоров'я. Це включає в себе надання освіти і доступ до навчальних

³⁸⁹ Загальна декларація прав людини, ст. 26(1); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ст. 13(2)(а) та ст. 14, стосовно країн, що розвиваються і не запровадили безоплатну початкову освіту; Конвенція про права дитини, ст. 28(1)(а).

³⁹⁰ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 23(2).

³⁹¹ Принцип 23(2).

³⁹² Принцип 23(3).

³⁹³ Принцип 23(4).

³⁹⁴ Принцип 29(1).

³⁹⁵ РЄ, Протокол № 1 до *Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, 20 березня 1952 року, СЄД 9, стаття 2 — про право на освіту.

закладів, а також надання безкоштовної початкової і середньої освіти.³⁹⁶ Вищезазначені положення підкріплені іншими статтями ЄСХ, що передбачають право на професійну підготовку, зокрема, шляхом встановлення системи професійної підготовки юнаків та дівчат із подальшим забезпеченням робочими місцями.³⁹⁷ З метою захисту права на освіту, працевлаштування дозволено лише з 15-річного віку, і лише в тому випадку, якщо воно не заважає здобуттю обов'язкової освіти.³⁹⁸ Також важливою є вимога, що стосується ВПО, яка являє собою зменшення або скасування плат за навчання, а в разі необхідності, надання додаткової фінансової допомоги для професійної підготовки.³⁹⁹

Рамкова конвенція про захист національних меншин включає в себе кілька положень щодо надання освіти меншинам. Держави «повинні вживати заходів у галузі освіти і наукових досліджень з метою заохочення пізнання культури, історії, мови та релігії цих національних меншин, а також переважуючої групи населення».⁴⁰⁰ Це включає в себе встановлення рівних можливостей доступу до освіти на всіх рівнях (стаття 12.3) і відповідні можливості для підготовки викладачів, забезпечення доступу до підручників і встановлення контактів між учнями і викладачами різних громад (стаття 12.2). У межах державної системи освіти держави повинні також надати національним меншинам право створювати і керувати своєю власною приватною освітою і започаткування професійної підготовки, що не тягне за собою фінансових зобов'язань перед державою (стаття 13). Представники національних меншин мають право вивчати свою мову, тому, якщо є достатній попит на її вивчення в їхніх традиційних областях, або там, де їх проживає найбільше, держави повинні прагнути до сприяння викладанню мов меншин або їхнього здобуття освіти цією мовою (стаття 14.1 і 2). Проте це не повинно ніяким чином заважати навчанню та викладанню державною мовою (стаття 14.3). Право на доступ до освіти мовами меншин та регіональними мовами більш детально розглядається в Європейській хартії регіональних мов або мов меншин (ЄХРМ).⁴⁰¹

³⁹⁶ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, СЄД 163, стаття 17 — про право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист, п. 1а і 2.

³⁹⁷ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, СЄД 163, стаття 10(2) — про право на професійну підготовку.

³⁹⁸ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, СЄД 163, стаття 7(3) та (4) — про право дітей та підлітків на захист.

³⁹⁹ РЄ, *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, 3 травня 1996 року, СЄД 163, стаття 10, п. 5.

⁴⁰⁰ РЄ, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, СЄД 157, стаття 12, пункт 1.

⁴⁰¹ РЄ, *Європейська хартія регіональних мов або мов меншин*, 4 листопада 1992 року, СЄД 148, ст. 8.

Ані Рекомендація Комітету міністрів РЄ, ані супровідна Пояснювальна записка не містять будь-яких посилань на право ВПО на освіту. Проте обидва документи роблять акцент на застосуванні *Керівних принципів з питань про переміщення осіб всередині країни*, які, як було зазначено вище, містять конкретні положення про право ВПО на освіту. Крім того, в Пояснювальній записці про внутрішнє переміщення роз'яснюється, що вимога про захист і допомогу вразливим групам населення, викладена в пункті 3 Рекомендації Комітету Міністрів (2006), зокрема, відноситься до вимоги задоволення конкретних потреб і забезпечення захисту, зокрема дітей ВПО, особливо неповнолітніх без супроводу дорослих.⁴⁰² Освіта може стати одним із заходів для задоволення потреб цих груп. Що стосується вищої освіти, то важливо взяти до уваги Рекомендацію № R(98)3 Комітету міністрів державам-учасникам щодо надання доступу до вищої освіти. Цей документ запропонував державам-учасникам закликати всі соціально незахищені групи населення до здобуття вищої освіти, а також до їхньої участі у розвитку її системи шляхом встановлення «законодавства по боротьбі з дискримінацією в межах політики рівних можливостей, що повинно доповнюватися позитивними діями на користь недостатньо представлених груп населення».⁴⁰³ Ці заходи повинні включати в себе цільову фінансову допомогу.⁴⁰⁴

Найважливішим документом Парламентської асамблеї є Рекомендація 1652 (2004) з питань освіти біженців і внутрішньо переміщених осіб, що закликає до прийняття загальноєвропейських заходів із встановлення всеосяжної політики в галузі освіти, спрямованої на допомогу біженцям і внутрішньо переміщеним особам у суспільній інтеграції, посиленні громадянської самосвідомості та професійної підготовки.⁴⁰⁵ Крім того, Конгрес регіональних та місцевих органів влади закликав до забезпечення доступу до освіти для іммігрантів в 2006 році. Коли існує, наприклад, явна необхідність у застосуванні посиленої програми інтеграції етнічних меншин, рішення передбачає «створення або розширення позашкільних навчальних центрів»⁴⁰⁶ для дітей.

Прецедентне право в межах ЄКПЛ надає деякі додаткові вказівки щодо правильного трактування права на освіту в ситуаціях, пов'язаних із переміщен-

⁴⁰² РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 3; і РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 3.

⁴⁰³ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація (98) 3 «Про доступ до вищої освіти», 17 березня 1998 року, ст. 3.

⁴⁰⁴ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація (98) 3 «Про доступ до вищої освіти», 17 березня 1998 року, ст. 8.

⁴⁰⁵ Рекомендація ПАРЕ 1652 (2004), «Освіта біженців і внутрішньо переміщених осіб», 2 березня 2004 року

⁴⁰⁶ Конгрес місцевих і регіональних органів влади: Резолюція 218 (2006) «Про ефективний доступ до соціальних прав для іммігрантів: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 року, стаття 10 J.

ням. У контексті поділу де-факто Кіпру на два різних суб'єкти в результаті конфлікту, Європейський суд з прав людини вважає, що відсутність можливості у греко-кіпрських дітей, які проживають в північній частині Кіпру, здобувати середню освіту грецькою мовою в Північному Кіпрі є порушенням права на освіту. У випадку протистояння між *Кіпром та Туреччиною* Європейський суд вважає, що скасування надання середньої освіти грецькою мовою в Турецькій Республіці Північного Кіпру, при збереженні початкової освіти грецькою мовою, в північній частині Кіпру являє собою порушення права на освіту. Крім того, можливість для грецьких дітей з північної частини Кіпру здобувати середню освіту на півдні не розглядалася Судом як раціональне рішення з огляду на його негативний вплив на сімейне життя.⁴⁰⁷

Мова навчання в школах є ключовим питанням у справі *Катан та ін. проти Молдови та Росії* (*Catan and Others v. Moldova and Russia*).⁴⁰⁸ Справа виникла у зв'язку із розпадом СРСР, після чого Молдова стала незалежною державою із Придністров'ям на її території з великою кількістю російського/українського етнічного населення, що контролювалося не молдавським урядом, а Росією, чії війська базувалися там. Після того як сепаратисти проголосили «Молдавську Республіку Придністров'я» (МРП), влада МРП закрила школи в Придністров'ї, в яких викладання здійснювалося молдавською/румунською мовами із латинською абеткою, що вважалися офіційними мовами Молдови. Школи були змушені переїхати в приміщення із гіршими умовами, а учням довелося більше часу витратити на дорогу. По дорозі в школу дітей ображали, а книги, написані латинською абеткою, вилучались поліцією. Членам молдавської громади в МРП залишалося лише миритися з таким переслідуванням або перевести своїх дітей до школи в МРП, в якій викладання здійснювалось би мовою на кирилиці (російською, українською або «молдавською»). Велика палата постановила, що примусове закриття шкіл і подальше переслідування дітей було порушенням статті 2 Додаткового протоколу до Конвенції про права дитини, що стосується доступу до навчальних закладів, існуючих в даний момент часу і здобуття освіти їхньою національною мовою.⁴⁰⁹ Заходи, що вживалися владою МРП, були «спрямовані на русифікацію мови і культури молдавської громади, що проживає в Придністров'ї, відповідно до загальних політичних цілей МРП щодо об'єднання з Росією і

⁴⁰⁷ ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява №. 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п. 277–278 та 280.

⁴⁰⁸ ЄСПЛ, *Катан та ін. проти Молдови та Росії* (*Catan and Others v. Moldova and Russia [GC]*), заяви № 43370/04, 8252/05 та 18454/06, рішення від 19 жовтня 2012 року.

⁴⁰⁹ ЄСПЛ, *Катан та ін. проти Молдови та Росії* (*Catan and Others v. Moldova and Russia [GC]*), заяви № 43370/04, 8252/05 та 18454/06, рішення від 19 жовтня 2012 року, п. 143.

відділення від Молдови», ідуть врозріз із «принциповим значенням початкової та середньої освіти для особистісного розвитку кожної дитини і майбутнього доступу до здобуття вищої освіти».⁴¹⁰

С. Аналіз національного законодавства

Конституція України, а також Закони «Про освіту» та «Про вищу освіту» складають основу правового регулювання отримання освіти в Україні. Освітнє законодавство також включає укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України. Стаття 53 Конституції України проголошує, що кожен має право на освіту. Повна загальна середня освіта є обов'язковою. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам. Громадяни мають право безоплатно здобути вищу освіту в державних і комунальних навчальних закладах на конкурсній основі або на контрактній основі в будь-якому закладі освіти; негромадяни України мають здобувати вищу освіту на оплатній основі.

Для ВПО стаття 7 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлює право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування. Порядок фінансування їх навчання встановлюється Кабінетом Міністрів України. Стаття 9 цього закону підтверджує право ВПО на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади. Стаття 11 встановлює, що Міністерство освіти і науки України створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб; координує діяльність органів управління освітою місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з метою забезпечення реалізації права на освіту внутрішньо переміщених осіб; виконує інші функції в межах повноважень. Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади державної форми власності.

⁴¹⁰ ЄСПЛ, *Катан та ін. проти Молдови та Росії* (Catan and Others v. Moldova and Russia [GC]), заяви № 43370/04, 8252/05 та 18454/06, рішення від 19 жовтня 2012 року, п. 144.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює, що громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, та особи, які були з неї переміщені, мають право на продовження свого навчання на іншій території України за рахунок коштів Державного бюджету України. Такі особи можуть взяти участь у конкурсі на вступ до навчального закладу державної чи комунальної форми власності на загальних засадах з наданням місць у гуртожитках на час навчання. Якщо внаслідок конкурсу такі особи не отримали можливості навчатись на місцях, що фінансуються державою, навчальний заклад повинний збільшити кількість місць, що фінансуються державою відповідно до процедури, встановленої Кабінетом Міністрів України щодо фінансування додаткових місць за рахунок держави для осіб, які проживають на тимчасово окупованій території або з неї переміщуються. У 2014 році Кабінет Міністрів України затвердив такий порядок надання додаткових місць для освіти за рахунок держави для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї після закінчення попередніх навчальних закладів.⁴¹¹ Проте загальна процедура досі не затверджена.

14 травня 2015 року парламент змінив законодавство щодо державної підтримки в отриманні технічної професійної та вищої освіти наступним групам людей: дітям, зареєстрованим як внутрішньо переміщені особи; учасникам бойових та їх дітям, дітям, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або в період участі в антитерористичній операції, дітям, один із батьків яких загинув під час масових акцій громадянського протесту.⁴¹² Внесенням зазначених доповнень держава взяла на себе позитивні зобов'язання щодо зареєстрованих ВПО, молодших від 23 років, зокрема стосовно: повної або часткової оплати навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів; пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти; соціальних стипендій (щомісячного грошового забезпечення для студентів, які належать до певної вразливої чи спеціально захищеної групи незалежно від їх успішності); безоплатного забезпечення підручниками; безоплатного доступу до мережі Інтернет, систем баз даних у державних та комунальних навчальних закладах; безоплатного проживання в гуртожитку; інших заходів, затверджених Кабінетом Міністрів України. Проте на сьогодні жодних ресурсів не було виділено в державному бюджеті для реалізації цих пільг для ВПО.

⁴¹¹ Постанова КМУ від 17.09.2014 року № 450.

⁴¹² <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/425-19>.

Однією з основних проблем, з якими ВПО стикаються в здійсненні своїх освітніх прав, є те, що реалізація законів щодо ВПО залежить від прийняття різноманітних підзаконних актів і правил. Кабінет Міністрів прийняв кілька постанов, спрямованих на вирішення проблем ВПО, в той час як багато з них залишаються не прийнятими, в тому числі в освітній сфері. Друга проблема полягає в тому, що окремі приписи не виконуються місцевими і регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування через відсутність регулювання і фінансових ресурсів.

Іншою істотною перешкодою для реалізації права ВПО на освіту, як і окремих інших прав є те, що відповідно до Закону про ВПО, права, зазначені в ньому, можуть бути реалізовані виключно за зареєстрованим місцем проживання ВПО. Спроба вирішення цієї проблеми була зроблена Парламентом 24 грудня 2015 року шляхом внесення змін та доповнень до Закону «Про забезпечення і прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», спрямованих на скасування обмеження прав територією реєстрації місця проживання ВПО. Однак на даний час жодні зміни до законодавства щодо питань освіти не були внесені.

Ще одне ускладнення в державному регулюванні полягає в тому, що українські навчальні заклади не визнають дипломи і сертифікати, видані в Криму після анексії цієї території в березні 2014 року, і в навчальних закладах, розташованих на неконтрольованій території. В результаті, ВПО, щоб продовжити свою освіту, повинен отримати додатково диплом або сертифікат про певний рівень освіти, виданий установою на території, контрольованій урядом. У той же час процедура отримання такого диплома не встановлена нормативно-правовими актами. Міністерство освіти і науки України рекомендувало використовувати дистанційні або екстернатні форми освіти для осіб, які бажають отримати визнаний державний диплом/сертифікат в Україні.⁴¹³ Цей механізм пропонується, зокрема, для тих, хто хоче перейти з розташованого на неконтрольованій території навчального закладу до школи або коледжу на контрольованій території. Так, наприклад, особа, яка має відповідний сертифікат про закінчення дев'яти класів школи на неконтрольованій території, має використати екстернатне або дистанційне навчання, щоб закінчити той самий клас школи на контрольованій. Ця проблема встановлює додаткові адміністративні бар'єри для ВПО щодо отримання освіти і очікує на своє розв'язання.

⁴¹³ Лист Міністерства освіти і науки України від 14.09.2015 року № 1/9–436 «Про продовження навчання особами, що повернулися з тимчасово окупованої території України».

- Затвердити постановою Кабінету Міністрів необхідні процедури фінансування безкоштовної освіти ВПО.
- Скасувати правила, які встановлюють зв'язок між місцем реєстрації проживання та місцем освіти ВПО.
- Виділяти в державному бюджеті та місцевих бюджетах необхідні ресурси для фінансування витрат із забезпечення освіти ВПО.
- Скасувати норми, які забороняють визнання дипломів/сертифікатів, виданих освітніми установами в Криму і передбачити відповідні процедури (наприклад, сертифікацію або випробування, для прискорення цього процесу і забезпечення переходу ВПО на відповідний освітній рівень); забезпечити аналогічне спрощення процедур для ВПО з ТНКУ.

14. ВИБОРЧІ ПРАВА

Хоча участь у виборчому процесі і не є такою необхідною для життя потребою, як фізична безпека, вода, їжа та житло, вона все ж є одним з ключових елементів захисту ВПО. Якщо ВПО не мають можливості брати участь у виборах та референдумах як виборці або кандидати на посаду, вони позбавляються власних громадянських прав, і в результаті уряди будуть менш уважними до їхніх проблем. Проте ВПО часто стикаються зі значними перешкодами у здійсненні своїх прав на участь у суспільних і державних справах, зокрема це стосується застосування свого права голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах. Зазвичай право виборця голосувати, особливо на місцевих та парламентських виборах, за своєю природою пов'язане з вимогою щодо прописки. Якщо ВПО перебувають поза межами власного виборчого округу, вони, найімовірніше, зіткнуться з проблемою участі у виборчому процесі незалежно від того, у якій формі буде проведено це голосування: голосування за відкріпними талонами або перереєстрація на виборчій дільниці в тому окрузі, куди вони були переміщені. Часто проблемою стає невизначеність того, чи мають ВПО можливість проголосувати там, куди вони були переміщені, або ж їм доведеться для цього повернутися до колишнього місця проживання. Іншою проблемою можуть стати вимоги до реєстрації виборців, зокрема у питанні потреби надання документів, що встановлюють особу (які могли бути втрачені під час переміщення). Відсутність у ВПО належної виборчої інформації щодо голосування, неналежні умови голосування або недоліки на виборчих дільницях можуть ще більше ускладнити участь цих осіб у виборчому процесі.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення механізму для ВПО, які б допомогли реєструвати таких осіб на новому місці проживання, наприклад за допомогою спрощених процедур збереження існуючої реєстрації виборців, зміни реєстрації виборців та/або спрощення вимог, що ускладнюють процес реєстрації ВПО на новому місці проживання.

Забезпечення можливості для ВПО віддавати власні голоси на новому місці проживання або за допомогою механізму голосування на старому місці (за відкріпними талонами) або шляхом голосування за реєстрацією на новому місці проживання.

А. Міжнародно-правова база

Участь у політичному житті є правом людини, що залишається незмінним у випадках переміщення. Принцип 22 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* наголошує на тому, що навіть у випадку переміщення ВПО мають право брати участь у суспільних та політичних справах, у тому числі право голосувати. Органи влади повинні забезпечити, щоб ВПО мали доступ до усіх засобів, що є необхідними для здійснення цих прав. Що стосується участі у виборчому процесі, *Керівні принципи* повторно наголошують на правах ВПО на свободу думки, совісті, релігійних переконань або вірувань, поглядів та їхнього висловлення.⁴¹⁴

Крім того, *Керівними принципами* передбачається, щоб органи влади сприяли видачі документів, що встановлюють особу, а також інших особистих документів, що є «необхідними для задоволення та здійснення законних прав». Доступ до особистих документів є критично важливим для здійснення виборчих прав (див. розділ про документи, що посвідчують особу).

В. Стандарти Ради Європи

Право на вільні вибори гарантується статтею 3 Протоколу I *Європейської конвенції з прав людини*, яка передбачає, що держави-учасниці «зобов'язуються проводити вільні вибори із відповідною періодичністю шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечать вільне висловлення думки народу у виборі законодавчої влади».⁴¹⁵ Право на свободу висловлення поглядів

⁴¹⁴ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 22.

⁴¹⁵ РЄ, Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 20 березня 1952 року, СЄД 9, стаття 3.

може підлягати обмеженню в певних обставинах, передбачених законом.⁴¹⁶ У ситуації внутрішнього переміщення, Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО підкреслює відповідальність держави щодо прийняття правових та практичних заходів, необхідних для забезпечення ВПО правом голосу на національних, регіональних або місцевих виборах.⁴¹⁷

У справі *Азіз проти Кіпру* (*Aziz v. Cyprus*)⁴¹⁸ заявник скаржився на те, що йому було відмовлено в дозволі на реєстрацію у списках виборців для голосування на парламентських виборах у зв'язку з тим, що він був членом турецько-кіпрської громади. Суд зазначив, що у статті 63 Конституції Кіпру, яка вступила в силу в серпні 1960, говориться про те, що для грецько-кіпрських та турецько-кіпрських громад повинні встановлюватись окремі списки виборців. Проте участь турецько-кіпрських членів парламенту була припинена з 1963 року, і з цього ж часу відповідні статті Конституції, що передбачають парламентське представництво турецько-кіпрської громади і квоти, яких повинні дотримуватися обидві громади, стало неможливо реалізувати на практиці. Суд зазначив, що ситуація на Кіпрі погіршилася після окупації північної частини Кіпру турецькими військами. Крім того, він зазначив, що, незважаючи на те, що відповідні конституційні положення були неефективними, прослідковувалася помітна відсутність законодавства для вирішення пов'язаних із цим проблем. Отже, заявник, будучи членом турецько-кіпрської громади, яка проживає в зоні, контрольованій урядом Кіпру, був повністю позбавлений будь-якої можливості висловити свою думку у виборі членів палати представників країни, громадянином якої він завжди був і де прожив все життя. Відповідно, Суд постановив, що відбулось порушення статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції.

Резолюції ПАРЕ додатково вказують та відкрито посилаються на справу внутрішньо переміщених осіб в Рекомендації ПАРЕ 1877 (2009), що передбачає «забезпечення ВПО правом на участь у веденні державних справ на всіх рівнях, в тому числі на користування їхнім правом голосу або балотування на виборах, що може потребувати прийняття спеціальних заходів, та-

⁴¹⁶ Підстави для обмежень описані в ЄКПЛ, стаття 10 п. 2 і мають бути «передбачені законом, а також (...) є необхідним інструментом у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі, захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

⁴¹⁷ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 9.

⁴¹⁸ ЄСПЛ, *Азіз проти Кіпру* (*Aziz v. Cyprus*), заява № 69949/01, рішення від 22 червня 2004 року.

ких як створення спеціальних списків виборців для ВПО або видача відкритих посвідчень».⁴¹⁹

Крім того, особливе значення для права голосу внутрішньо переміщених осіб є Резолюція ПАРЕ 1459 (2005)1 «Про скасування обмежень на право голосу», зокрема пункт 11.b, який вимагає, аби держави-учасниці «надали виборчі права всім своїм громадянам, без встановлення вимог щодо періоду проживання».⁴²⁰ Хоча ця резолюція в першу чергу розрахована на резидентів, які не є громадянами даної держави, та громадян, які емігрували і висловлюють бажання голосувати з-за кордону, її мета полягає у наданні права голосу якомога більшій кількості виборців, *де-факто* охоплює також проблеми, з якими можуть стикнутись ВПО у зв'язку з можливими вимогами до проживання на даній території та своєчасної реєстрації. Крім того, як наголошується у цій же резолюції, у випадках інших маргінальних груп, важливим є факт включення і заохочування ВПО використовувати своє право на балотування як кандидата і представляти свою громаду в виборних органах. Труднощі реєстрації ВПО як виборців розглядаються побічно в Резолюції ПАРЕ 1897 (2012): «Про забезпечення більшої демократизації виборчого процесу». Відповідним органам держав-учасниць пропонується «складання списків виборців таким чином, аби забезпечити якомога більшу кількість виборців, які зареєструвалися. Первинна реєстрація повинна бути автоматичною, списки виборців сталими із додатковими списками для непередбачуваних ситуацій».⁴²¹ Що стосується права голосу ВПО, місцеві органи влади повинні забезпечити їх швидкою реєстрацію на будь-яких найближчих виборах.

І нарешті, у світлі проблеми місцевої реєстрації і права голосу переміщених осіб, Венеційська комісія запропонувала інший підхід у 2002 році у Кодексі кращої практики проведення виборів. Комісія прийшла до висновку, що «якщо особи, у виняткових випадках, були переміщені проти їхньої волі, вони, у першочерговому порядку, повинні мати можливість бути розглянутими як резиденти у їхньому колишньому місці проживання.»⁴²² Проте надання активного і пасивного виборчого права в місці колишнього проживання, скоріш за все, не буде можливим досягти в разі збройних конфліктів, де ВПО були переміщені за межі свого звичайного виборчого округу, і ця область більше

⁴¹⁹ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 15.3.12.

⁴²⁰ Резолюція ПАРЕ 1459 (2005), «Про скасування обмежень на право голосу», 24 червня 2005 року.

⁴²¹ Резолюція ПАРЕ 1897 (2012), «Про забезпечення більшої демократії на виборах», 3 жовтня 2012 року, п. 8.1.1.

⁴²² Венеційська комісія, 2002 року, Звід рекомендованих норм щодо проведення виборів, С. 15.

не знаходиться під контролем уряду, що є найбільш поширеною підставою для внутрішнього переміщення.

С. Аналіз національного законодавства

Загальні принципи, що регулюють вибори в Україні, встановлюються в *Конституції України*. Відповідно до статей 69–70 *Конституції* право голосу є загальним і його мають громадяни України, які досягли вісімнадцяти років на день проведення виборів, за виключенням тих, кого визнано судом недієздатними. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. На президентських виборах застосовується система прямого загальнодержавного голосування. На виборах до парламенту та органів місцевого самоврядування застосовується змішана паралельна (пропорційно-мажоритарна) система з відкритими партійними списками.

Різні види виборів регулюються трьома окремими законами: «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України» і «Про місцеві вибори». Ці три закони визначають норми щодо виборчої системи, поріг для отримання мандатів, учасників виборчого процесу, порядок утворення виборчих комісій, а також окремі виборчі процедури. Нормативно-правова база проведення виборів також включає Закон «Про Центральну виборчу комісію», Закон «Про Державний реєстр виборців», Закон «Про політичні партії в Україні», Кодекс адміністративного судочинства, інші закони, а також акти Центральної виборчої комісії. Виборче законодавство не кодифіковано. Два таких проекти були представлені всередині 2015 року на розгляд парламенту (при цьому жоден з проектів не включав положень, спрямованих на забезпечення участі ВПО у виборах).

Найбільш значною загальною проблемою виборчого законодавства є відсутність його уніфікованості та стабільності. За відсутності кодифікованого комплексного виборчого законодавства, проведення практично всіх виборів відбувається відповідно до нового виборчого закону. Кожен новий такий закон приймається незадовго перед проведенням виборів і вносить суттєві зміни у виборчу систему і процедури. До того ж встановлені законом виборчі процедури зазнають окремих серйозних змін під час кожного виборчого процесу. Той факт, що виборчі процедури постійно змінюються, є значною

проблемою. З іншого боку, це також відкриває нові можливості для швидко-го усунення обмежень щодо реалізації ВПО свого права голосу.

ВПО стикаються з серйозними ускладненнями щодо участі у всіх трьох видах (місцевих, парламентських і президентських) виборів, що найбільш помітні під час парламентських виборів в одномандатних округах і на місцевих виборах. Загальною умовою участі у всіх трьох видах виборів є те, що право виборця голосувати напряду залежить від реєстрації в списку виборців на відповідній виборчій дільниці (типова вимога у виборчому законодавстві в усьому світі). Для ВПО це вимагає деяких додаткових дій порівняно зі звичайними виборцями. Відповідно до статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» ВПО, які мають право голосу, реалізують своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування (тобто там, де вони голосують) без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців». Для цього, ВПО повинна подати заяву разом із своїм паспортом і довідкою ВПО до Органу ведення Державного реєстру виборців на території виборчого округу за місцем свого фактичного проживання не пізніше, ніж за п'ять днів до виборів. Орган ведення реєстру видає ВПО довідку, яка підтверджує тимчасову зміну місця голосування (виборчої дільниці). При наявності такої ВПО має бути включена до списку виборців на відповідній виборчій дільниці. На практиці, однак, це вимагає додаткових дій з боку ВПО порівняно з іншими особами, наприклад з ув'язненими, військовослужбовцями і т.д., які вимушені змінити своє місце голосування, і щодо яких держава зберігає інформацію в спеціальних реєстрах і перед виборами забезпечує обмін інформацією між цими реєстрами для автоматичного включення цих осіб до списків виборців. Для ВПО подібна автоматизована система обміну інформацією також може бути запроваджена із використанням бази даних ВПО (*див. розділ щодо зберігання даних*).

Необхідно відзначити, що державні органи доклали певних зусиль з метою забезпечення виборчих прав ВПО на президентських і парламентських виборах 2015 року. Спеціально для ВПО з Донецької та Луганської областей Центральна виборча комісія прийняла спрощений (порівняно з іншими громадянами та з інших причин) порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси на своєму виборчому окрузі до переміщення. Аналогічним чином для виборців — ВПО з Кримського півострова також була запроваджена спрощена процедура, за якої вони змогли тимчасово змінити свою, за-

значену в їх внутрішніх паспортах адресу голосування на адресу зареєстрованого місця проживання під час переміщення.

Однак існує інше обмеження, яке значно серйозніше порушує виборчі права ВПО, зокрема на місцевих виборах. Відповідно до Закону України «Про місцеві вибори» ВПО, які були переміщені за межі виборчого округу свого звичайного місця проживання, позбавлені права голосу, бо вони не мають постійного місця проживання в виборчому окрузі, де вони проживають під час внутрішнього переміщення; в той же час вони позбавлені права голосу на місцевих виборах за місцем їх постійного проживання, оскільки закон не передбачає для них можливості взяти участь у таких виборах шляхом заочного голосування у випадку проведення таких виборів (вибори відповідно до українського законодавства на неконтрольованих територіях не проводяться). Ще більше вражає те, що ВПО, будучи таким чином позбавлені права голосу на місцевих виборах як в «домашньому» виборчому окрузі, так і в окрузі «переміщення», можуть відповідно до Закону «Про місцеві вибори» бути зареєстровані як кандидати і бути обраними до органів місцевого самоврядування у виборчому окрузі, де вони живуть під час переміщення. Отже, Закон «Про місцеві вибори» усуває ВПО від голосування на будь-яких місцевих виборах.

Таким чином, на місцевих виборах, які мали місце в 2015 році, значна кількість громадян України — ВПО була позбавлена права голосу; конкретніше — всі ВПО, які не змінили місця свого постійного проживання. Тривають дискусії серед науковців, громадських діячів, депутатів стосовно можливості і шляху забезпечення права голосу ВПО на місцевих виборах за місцем проживання під час переміщення. Широко підтримується ідея, що ВПО відповідно до міжнародних стандартів повинні мати право голосу на місцевих виборах; разом із цим, немає узгодженості стосовно механізмів реалізації цього права. Слід зазначити, що зміна одного виборчого округу на інший є надзвичайно складною процедурою і для інших груп осіб, які перебувають в Україні, таких як економічні мігранти. Це підкреслює необхідність всебічної реформи виборчої системи. Представниками громадянського суспільства був розроблений проект закону № 2501а-1, спрямований на забезпечення права ВПО на участь в місцевих виборах. Крім того, ще два альтернативних проекти законів були зареєстровані в парламенті. Проте жоден з цих законопроектів не був прийнятий парламентом. Альтернативний підхід був представлений Комітетом виборців України (КВУ) 20 травня 2015 року. Пропозиції КВУ полягали в тому, щоб ВПО могли голосувати на виборах до органів місцевого самоврядування за місцем їх реєстрації до переміщення. Для

цього мають бути запроваджені відкріпні талони і створені спеціальні виборчі дільниці в районах з високою концентрацією ВПО. Ця пропозиція також не була затверджена як закон. В результаті на останніх місцевих виборах 25 жовтня 2015 року ВПО були позбавлені права голосу.

Відповідно до міжнародних стандартів мають бути передбачені обидві можливості, а саме: для ВПО мають бути створені умови зареєструватися як виборці за місцем проживання під час переміщення незалежно від вказаної в паспорті офіційної реєстрації за місцем проживання, або за їх бажанням — голосувати у виборчому окрузі місця їх постійного проживання з використанням необхідних процедур заочного голосування. Для цього вкрай важливим є внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на забезпечення можливості ВПО брати участь у місцевих виборах.

D. Рекомендації

- Прийняти комплексний *Виборчий кодекс України*.
- Запровадити до виборчого законодавства процедуру автоматичного включення ВПО до списку виборців відповідно до інформації, наданої державним органом — адміністратором інформаційної бази даних про ВПО, залишаючи за ВПО право вибору — бути зареєстрованим як виборець за адресою переміщення або зберегти право голосу на виборчій дільниці свого постійного місця проживання.
- Внести зміни до законодавства про місцеві вибори, зокрема норми, які б встановили механізми голосування ВПО на місцевих виборах за місцем їх переміщення, як це зроблено на парламентських виборах, або, якщо вони того побажають, за місцем їх походження із використанням заочного голосування.

15. ВЛАСНІСТЬ ТА МАЙНО

Повернення житла, земельних ділянок та майна, що були покинуті в результаті переміщення, є правом ВПО, біженців та інших постраждалих осіб. Крім того, це є важливим елементом досягнення довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення. Проте до факторів, що ускладнюють реалізацію цього права, входять втрата або знищення правовстановлюючих документів на помешкання, земельні ділянки та майно, а також той факт, що таке майно було отримано або захоплено іншими особами під час відсутності ВПО та біженців, що володіли цим майном. Захист майна ВПО протягом періоду

152 переміщення від незаконного отримання або захоплення, викрадання або нанесення іншої шкоди, а також створення процедур для реституції такого майна ВПО після їхнього повернення повинно бути основною метою у будь-яких намаганнях вирішення питань внутрішнього переміщення.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнання прав власності ВПО на їхні покинуті домівки, майно та земельні ділянки, у тому числі визнання прав на захист та реституцію такого майна.

Вжиття основних заходів для забезпечення захисту домівок, майна та земельних ділянок, що були залишені ВПО, від руйнування, неправомірного використання або захоплення, а також привласнення.

Створення спрощених процедур для відновлення або компенсування прав ВПО на помешкання, земельні ділянки та майно; у разі неможливості цього — надання підтримки органам неформального вирішення спорів для врахування законодавства у сфері прав людини при вирішенні спорів щодо володіння майном.

Визнання особистих прав на мінімальну безпеку володіння незалежно від статусу володіння.

А. Міжнародно-правова база

Ґрунтуючись на загальновідомих стандартах міжнародного права, Принцип 21(1) *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* наголошує на тому, що «ніхто не може бути безпідставно позбавлений майна і власності».⁴²³ Далі Принцип 21(2) вказує на те, що майно ВПО повинно бути «за будь-яких обставин захищене, зокрема, від: розкрадання; прямих чи невибіркових нападів або інших проявів насильства; використання для прикриття військових операцій або цілей; каральних дій; та знищення або експропріації як одного з видів колективного покарання». У Принципі 21(3) зазначається, що «необхідно забезпечити захист від знищення, а також від довільної або протизаконної експропріації, привласнення чи використання» майна та власності, що «було залишене ВПО». Зрештою, в *Поясненнях до Керівних принципів* зазначається, що держави повинні вживати три типи захисту майна: (1) превентивні заходи, наприклад розгортання військ для захисту власності; (2) стримуючі заходи, наприклад судове пересліду-

⁴²³ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 21(1)*. Збірник міжнародного права, на якому ґрунтується Принцип 21, міститься у *Поясненні до Керівних принципів*, С. 96–100.

вання осіб, які руйнують або незаконно заволодівають майном; та (3) підготовчі заходи, в тому числі реєстрації земельних прав і прав власності.⁴²⁴

Крім того, застосовним є Принцип 29(2), в якому йдеться про наступне:

Компетентні органи влади несуть обов'язок і відповідальність за сприяння поверненню ВПО, що повертаються та/або переселяються, у міру можливості, їхнього майна та власності, яке вони покинули або яке у них було вилучено після їхнього переміщення. Якщо повернення такого майна і власності є неможливим, тоді компетентні органи влади забезпечують або полегшують цим особам отримання належної компенсації або справедливої сатисфакції в іншій формі.⁴²⁵

Більш докладне керівництво з цього питання розміщено у *Принципах ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб*⁴²⁶, що були створені спеціальним доповідачем Підкомісії ООН з питань реституції житла та майна Паулу Сержіу Пін'єйру, які також відомі як «Принципи Пін'єйру». Принципи підтверджують право ВПО та біженців на захист від примусового переміщення, мирне користування своїм майном, свободу пересування і добровільне повернення, а також повернення майна або компенсацію його вартості, якщо повернення є фактично неможливим.⁴²⁷

Цілий розділ Принципів Пін'єйру, з 11 по 22 Принцип, присвячений правовим, політичним, процедурним і інституційним механізмам імплементації. З самого початку Принцип 11 вказує на те, що: «Держави забезпечують, щоб усі процедури, інституційні структури, механізми і правові основи, що мають відношення до реституції житла, землі і майна, повністю відповідали міжнародному праву у сфері прав людини, праву біженців і гуманітарному праву, а також пов'язаними з ними стандартами, і щоб в їхньому контексті визнавалося право на добровільне повернення за умов безпеки і поваги гідності.»

Принцип 12 присвячено національним процедурам, інституційним структурам і механізмам, і в ньому йдеться про те, що «Держави створюють і підтримують справедливі, своєчасні, незалежні, прозорі і недискримінаційні

⁴²⁴ Пояснення до Керівних принципів, С. 99, цитата зі звіту Генерального секретаря ООН щодо захисту цивільних осіб.

⁴²⁵ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині держави, Принцип 29(2). Збірник міжнародного права, на якому ґрунтується Принцип 29(2), міститься у *Поясненні до Керівних принципів*, С. 132–40.

⁴²⁶ Підкомісія ООН з питань заохочення та захисту прав людини, Резолюція 2005/21, «Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб», ухвалені 11 серпня 2005 року. Тут і далі: «Принципи Пін'єйру».

⁴²⁷ Принципи Пін'єйру, принципи 2, 5–7 і 9–10.

процедури, інституційні структури і механізми для розгляду і задоволення претензій, пов'язаних з реституцією житла, землі і майна, і для виконання відповідних винесених рішень» та повинні забезпечити, щоб такі «процедури, інституційні структури і механізми реституції житла, землі і майна враховували вікові та гендерні фактори та визнавали рівні права чоловіків і жінок». Держави «вживають належних адміністративних, законодавчих і судових заходів для підтримки і полегшення процесу реституції житла, землі і майна» та «забезпечують всі відповідні установи достатніми фінансовими, кадровими та іншими ресурсами для успішного виконання ними своєї роботи за принципом справедливості та своєчасності».

У Принципі 13 йдеться про те, що:

Кожній людині, яка була свавільно або незаконно позбавлена житла, землі і/або майна, забезпечується можливість для звернення з клопотанням про реституцію і/або компенсацію до незалежного і неупередженого органу для прийняття рішення за її клопотанням і для отримання повідомлення про таке рішення. Держави не встановлюють жодних попередніх умов для подачі клопотання щодо реституції.

Це право, як зазначається у Принципі 13, застосовується до «кожної людини», яка була свавільно або незаконно позбавлена житла, землі і/або майна; це також застосовується до орендарів та інших осіб, що не є власниками.⁴²⁸ В іншій частині Принципу 13 докладно йдеться про доступність процедур щодо клопотань стосовно реституції, зокрема наполягається на тому, що держава має забезпечити, щоб «усі заходи в межах процесу подачі та розгляду клопотань про реституцію, включаючи процедури оскарження, були справедливими, своєчасними, доступними, безкоштовними і враховували вікові і гендерні аспекти»; щоб «процес подачі та розгляду претензій про реституцію був доступний для біженців та інших ВПО незалежно від місця їхнього проживання на момент переміщення»; бланки клопотань були «простими і легкими для розуміння», «особи, що потребують особливої допомоги, у тому числі неосвічені та фізично обмежені особи, отримували таку допомогу для того, щоб вони не були позбавлені доступу до процедури»; а також щоб «особам, які бажають подати клопотання щодо реституції, надавалася належна, а за можливості, безкоштовна правова допомога».⁴²⁹

Держави повинні «розробити основні правові положення для захисту права на реституцію житла, землі і майна, що є чіткими, згаданими і, в разі

⁴²⁸ Принципи Пін'єйру, Принцип 13(6) та 16.

⁴²⁹ Принципи Пін'єйру, Принцип 13, зокрема Принципи 13(1), 13(2), 13(4), 13(7), 13(10) та 13(11).

потреби, об'єднаними в єдиному законі».⁴³⁰ Ця нормативно-правова база повинна «чітко визначати всіх осіб і/або групи тих, кого це торкнулося, які на законних підставах мають право на реституцію свого житла, землі і майна».⁴³¹ Крім того, держави «мають здійснити негайні заходи для скасування несправедливих або свавільних законів, а також законів, які будь-яким іншим чином призводять до дискримінаційних наслідків для здійснення права на реституцію житла, землі і майна».⁴³² Держави повинні створити національні багатоцільові кадастрові або інші належні системи реєстрації прав на житло, землю і майно, а також забезпечують, щоб наявні системи реєстрації не були знищені під час конфлікту або в постконфліктний період.⁴³³ Держави мають створити конкретні державні установи, завдання яких полягає у виконанні рішень і постанов щодо реституції, а також забезпечують, щоб «місцеві та національні органи влади були юридично зобов'язані поважати, виконувати і підкріплювати правовою санкцією» рішення і постанови з питань реституції житла, землі і майна.⁴³⁴ Крім того, держави повинні забезпечити, щоб реституція вважалася фактично неможливою лише у виняткових обставинах, а саме, коли, згідно з постановою незалежного, неупередженого трибуналу, житло, земля і/або майно є зруйнованими або більше не існують. Навіть за таких обставин володар права на житло, землю і/або майно потенційно повинен «мати можливість проведення ремонту або реконструкції.»⁴³⁵

При вирішенні питань щодо реституції житла і майна ВПО та біженців Принципи Пін'єйру та супровідне керівництво⁴³⁶ повинні бути детально вивчені.

В. Стандарти Ради Європи

Право власності гарантується Статтею 1 Протоколу I ЄКПЛ, підтверджуючи, що фізичні та юридичні особи мають право на вигоду від безперешкодного користування майном і на захист від експропріації. Обмеження цього права допускається, якщо воно ґрунтується на інтересах суспільства і відповідно до законодавства та міжнародних стандартів.⁴³⁷ У разі виконання цих

⁴³⁰ Принципи Пін'єйру, Принцип 18(1).

⁴³¹ Принципи Пін'єйру, Принцип 18(2).

⁴³² Принципи Пін'єйру, Принцип 19(2).

⁴³³ Принципи Пін'єйру, Принцип 15(1) та 15(2).

⁴³⁴ Принципи Пін'єйру, Принцип 20.

⁴³⁵ Принципи Пін'єйру, Принцип 21(2).

⁴³⁶ *Керівництво щодо реституції житла та майна для біженців та переміщених осіб: Імплементація «Принципів Пін'єйру»* (ПСО, ЦМВП, УКГП, УВКПЛ, ООН-Хабітат та УВКБ).

⁴³⁷ РЄ, *Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, 20 березня 1952 року, СЄД 9, стаття 1.

умов, держави можуть прийняти закони, спрямовані на контроль за користуванням майном для різних цілей.⁴³⁸ Це положення є ключовим не лише для захисту майна, залишеного ВПО та сприяння його реституції, а й для використання залишеного майна з метою розміщення ВПО, що потребують житла, що ставлять задоволення потреб населення на перше місце.

Також актуальною у цій справі є стаття 8 ЄКПЛ, в якій говориться: «Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції». Втручання органів державної влади у здійснення цього права допускається лише відповідно до закону, а також, як і в будь-якому «демократичному суспільстві, в інтересах національної безпеки, суспільної безпеки або економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб».⁴³⁹

Для запобігання ситуацій «демографічної інженерії», де знищення майна або заволодіння ним може бути використано як інструмент, *Рамкова конвенція про захист національних меншин* передбачає, що держави «повинні утримуватися від заходів, які змінюють пропорції населення в районах проживання осіб, що належать до національних меншин, і спрямовані на обмеження прав і свобод, що випливають із принципів, закріплених у цій рамковій конвенції».⁴⁴⁰

Що стосується переміщення, Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення нагадує про право ВПО на користування своїм майном і право ВПО щодо повернення будь-якого майна, яке вони залишили, і отримання адекватної компенсації, якщо вони були позбавлені такого майна.⁴⁴¹ Пояснювальна записка до Рекомендації перегукується із Статтею 1 Протоколу І ЄКПЛ і докладно представляє декілька аспектів власності, які були актуальні у ситуації, що стосувалася внутрішнього переміщення у низці держав — членів Ради Європи. Більш конкретно, Пояснювальна записка нагадує про те, що «права», які являють собою довгострокові житлові права, надані на підставі колишніх соціалістичних режимів, захищені правом на власність, встановленим ЄКПЛ.⁴⁴² У ньому також підкреслюється обов'язок

⁴³⁸ РЄ, *Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, 20 березня 1952 року, СЕД 9, стаття 1, п. 1.

⁴³⁹ РЄ, *Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, зміненої *Протоколами 11 та 14*, 4 листопада 1950 року, СЕД 5, ст. 8.

⁴⁴⁰ РЄ, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, СЕД 157, ст. 16.

⁴⁴¹ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 8.

⁴⁴² РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 8.

держав забезпечувати компенсацію у зв'язку із будь-яким втручанням у майно, на підставі прецедентного права Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ; див. нижче). Нездатність держави виплатити компенсацію, що дорівнює вартості майна, «як правило, являє собою невідповідне втручання і повну відсутність компенсації, що може вважатися виправданою відповідно до статті 1 тільки за виняткових обставин».⁴⁴³

Для того щоб обмежити незаконне заволодіння майном і його знищення, Пояснювальна записка містить заклик до держав захищати майно, залишене ВПО,⁴⁴⁴ і створити «адекватну систему реєстрації майна з метою полегшення процедури повторного заволодіння ним з боку ВПО після їхнього повернення».⁴⁴⁵ Це ще раз підкреслює, що ЄСПЛ неодноразово висловлював думку про те, що «руйнування будинків та майна, в поєднанні з сумом та горем» жертв, які страждають, варто розглядати як порушення Статті 3 ЄКПЛ щодо катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження.⁴⁴⁶

Також найбільш актуальною є резолюція щодо «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», прийнята Парламентською асамблеєю Ради Європи (ПАРЄ).⁴⁴⁷ Відповідно до змісту резолюції, втрата житла, землі і майна є основним викликом для досягнення довгострокових рішень щодо переміщення, а реституція є оптимальною відповіддю на цю втрату.⁴⁴⁸ ПАРЄ закликає держави прийняти до уваги *Принципи Пін'єйру* (див. вище розділ А) для того, щоб вирішити житлові, земельні та майнові питання біженців і внутрішньо переміщених осіб, а також аби слідувати низці рекомендацій на основі міжнародних стандартів і досвіду реституції, а також компенсаційних програм, що проводяться в Європі.⁴⁴⁹ Держави повинні гаран-

⁴⁴³ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 8, вивода 29 із посиланням на ЄСПЛ, *Святі монастирі проти Греції* (*The Holy Monasteries v. Greece*), заява № 13092/87; 13984/88, рішення від 9 грудня 1994, п. 71.

⁴⁴⁴ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 8.

⁴⁴⁵ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 10.

⁴⁴⁶ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 5 із приміткою 15 із посиланням на декілька справ, розглянутих у ЄСПЛ.

⁴⁴⁷ Резолюція ПАРЄ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року.

⁴⁴⁸ Резолюція ПАРЄ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 1 та 4.

⁴⁴⁹ Резолюція ПАРЄ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 9.

тувати своєчасне й ефективне відшкодування втрати доступу і прав на житло, землю і майно,⁴⁵⁰ а також створити спеціальні органи арбітражного вирішення будь-яких ситуацій, в яких переміщення і позбавлення власності носить систематичний характер.⁴⁵¹ Права на власність, які не були формалізовані, але розглядалися як *де-факто* дійсні з боку владних органів (наприклад, у разі неформальних поселень ромів), повинні надавати «рівний і ефективний доступ до засобів правового захисту»⁴⁵²; а права заволодіння власністю визнаються такими, перебувають під захистом Статті 8 ЄКПЛ та Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ.⁴⁵³ З метою вирішення тих ситуацій, коли існує ризик, що ВПО, які є власниками певного майна або володіють правом оренди, втратять свої права через їхню відсутність у зв'язку з їх переміщенням, держави повинні розглянути таку відсутність як виправдані обставини аж до встановлення ситуації, коли добровільне повернення можливо в умовах безпеки і гідності.⁴⁵⁴ Державам, що стикаються з численними майновими претензіями щодо реституції, пов'язаними з переміщенням людей, рекомендується співпрацювати з іншими державами-членами, звернутися до них за технічною допомогою, а також співпрацювати з науковими та громадянськими колами суспільства, не забуваючи консультувати ВПО щодо вирішення цього питання.⁴⁵⁵

З точки зору відшкодування збитків і спираючись в основному на прецедентне право Європейського суду, резолюція ПАРЕ перераховує різні заходи, які держави можуть провести, аби забезпечити ефективність відшкодування шляхом реституції і компенсації у зв'язку із залишенням майна, в тому числі: компенсацію моральної шкоди (наприклад, психологічних страждань), що ґрунтується на обставинах переміщення і позбавлення майна; компенсацію втрачених доходів і додаткових витрат в результаті відсутності доступу до залишеної нерухомості та майна; компенсації за незаконне знищення або пошкодження нерухомого майна або компенсацію втрат значного обсягу рухомого майна, яке відноситься до дії або бездіяльності суб'єктів владних повноважень; захо-

⁴⁵⁰ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 10.1.

⁴⁵¹ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 10.6. Див. також 10.7, що стосується неупередженості судового органу та виконання обов'язків.

⁴⁵² Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 10.3.

⁴⁵³ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 10.4.

⁴⁵⁴ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 10.5.

⁴⁵⁵ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 11.

ди з допомоги і реінтеграції з метою сприяння прийняттю довгострокових рішень, таких як відновлення будинків та інфраструктури, встановлення безпечних умов і соціально-економічної підтримки; а також суспільне визнання відповідальності за порушення владою прав людини у зв'язку з переміщенням.⁴⁵⁶

Європейський суд з прав людини розробив значне прецедентне право з питань власності в контексті переміщення, яке слугує для роз'яснення, як слід вирішувати цілу низку питань, пов'язаних з нерухомістю, які часто виникають у питаннях переміщення.

Визначення власності, майна і житла

Суд поступово деталізував своє розуміння поняття «майно» таким чином, що охоплює широкий спектр випадків позбавлення майна відповідно до Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ. Сюди входять ситуації, в яких заявники були не зареєстровані власниками будинку або землі, яких вони були позбавлені. У справі *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)* Європейський суд визнав майном незареєстровані будинки та земельні ділянки деяких із ВПО-заявників на основі безперечного користування ними протягом декількох поколінь, а також той факт, що вони заробляли на своє існування за рахунок обробітку цієї землі. Економічний прибуток і ресурси, отримані у зв'язку із користуванням цією землею, були визнані майном.⁴⁵⁷ Виходячи з цього, Суд прийшов до висновку про необхідність надання компенсації матеріального збитку у зв'язку із позбавленням або відмовою в доступі до незареєстрованого будинку, землі і навіть худоби.⁴⁵⁸

Розглядаючи ту ж саму справу, Суд також підтвердив, що майно не обмежується лише нерухомістю: «поняття «майно» (...) у статті 1, має автономне значення, яке, звичайно, не обмежується володінням фізичними речами: деякі інші права та інтереси, що становлять собою активи, також можна розглядати як «права власності» і, таким чином, як «майно» у значенні Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ».⁴⁵⁹ Ґрунтуючись на тих же міркуваннях, Суд

⁴⁵⁶ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 10.8.

⁴⁵⁷ ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, п. 139.

⁴⁵⁸ ЄСПЛ, *Акдивар та ін. проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)* ст. 5, заява № 99/1995/605/693, рішення від 1 квітня 1998 року.

⁴⁵⁹ ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, п. 139. Див. також ЄСПЛ, *Акімова проти Азербайджану (Akimova v. Azerbaijan)*, Заява № 19853/03, рішення від 27 вересня 2007 року, п. 39.

прийняв рішення при розгляді останньої справи не лише визнати права проживання правом на володіння майном (так як воно забезпечує довгострокове право на користування житлом і володіння ним з можливістю приватизувати квартиру), але і розглянув питання про те, що вимога до надання права на проживання на підставі дійсного ваучера, що засвідчує право на проживання, також вважається володінням майном.⁴⁶⁰

Пенсія позивача у зв'язку з досягненням пенсійного віку (по старості) також розглядалася як володіння майном у розумінні Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ у низці випадків, у тому числі у випадках, коли у ролі заявників виступали ВПО. Так як у ЄКПЛ нічого не сказано про виплати пенсій по старості, Суд дійшов висновку, що той факт, що національне законодавство передбачає виплату таких пенсій і що заявники належним чином внесли свій вклад в пенсійний фонд, було досить задля створення права власності. У цій ситуації скорочення або припинення пенсійних виплат може являти собою втручання в мирне користування майном.⁴⁶¹ (*Дивіться також розділ про зайнятість та соціальний захист.*)

На додаток до цих справ, пов'язаних із відновленням майнових прав ВПО або нерухомості, яку їм довелося покинути, Суд також розглянув права власності ВПО, розроблені під час їх переміщення. У справі *Сагінадзе та ін. проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), де ВПО-заявник був виселений із нерухомості, яка йому була надана владою після 10 років безперервного зайняття, Суд розглянув тимчасове житло як рівнозначне будинку і майну, і прийшов до висновку, що виселення вимушеного переселенця являло собою «незаконне втручання» в його право на власність і порушення права на сімейне життя.⁴⁶² Оскільки виплата реституції була матеріально неможливою, суд зобов'язав державу забезпечити передачу квартири аналогічного розміру, розташованої в тому ж місті, у повноправну власність позивача.⁴⁶³

⁴⁶⁰ ЄСПЛ, *Акімова проти Азербайджану* (*Akimova v. Azerbaijan*), заява № 19853/03, рішення від 27 вересня 2007 року, п. 40–41; ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану* (*Gulmammadova v. Azerbaijan*), заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року, п. 44; ЄСПЛ, *Джафаров проти Азербайджану* (*Jafarov v. Azerbaijan*), заява № 17276/07, рішення від 11 лютого 2010 року; та ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану* (*Soltanov v. Azerbaijan*), заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 року.

⁴⁶¹ ЄСПЛ, *Грудіч проти Сербії* (*Grudic v. Serbia*), заява № 31925/08, рішення від 17 квітня 2012 року, п. 72.

⁴⁶² ЄСПЛ, *Сагінадзе та ін. проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року, п. 104–108 та 122.

⁴⁶³ ЄСПЛ, *Сагінадзе та ін. проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року, п. 14–15.

У справі *Демопулос проти Туреччини* (*Demopoulos v. Turkey*) після винесення рішення в попередніх справах щодо захисту інтересів греків-кіпріотів, позбавлених своїх будинків, землі і нерухомості на Північному Кіпрі, Суд визнав необхідність також захисту права на володіння будинками з боку кіпрсько-турецьких вторинних тимчасових власників цієї нерухомості. Суд визнав, що «через якихось тридцять п'ять років після того, як заявники або їх попередники у праві, залишили свою власність, це створило б негативну тенденцію до довільних і необдуманих спроб повернути її [...], аби зобов'язати державу-відповідача провести реституцію у всіх випадках або навіть у всіх випадках, де існує матеріальна неможливість її проведення», відзначивши, що «загальна реституція у всіх випадках позбавлення власності грецьких кіпріотів могла призвести до «непосильних нових проблем»», а саме, якби Суд «наклав безумовне зобов'язання на уряд, щоб останній наголосив на насильницькому виселенні і переселенні потенційно великого числа чоловіків, жінок і дітей, навіть з метою відстоювання прав жертв порушень Конвенції».⁴⁶⁴

Діяння, що призвели до порушення Статті 8 та Статті 1 Протоколу І і ЄКПЛ

У багатьох випадках Суд встановив, що діяння держав щодо позбавлення майна, заволодіння або руйнування житла, землі і майна, є втручанням до житла ВПО і порушенням права на приватне та сімейне життя, а також часто є порушенням права на власність і майно.⁴⁶⁵ Що стосується знищення майна, Суд оголосив, що «не може бути ніяких сумнівів у тому, що умисні підпали будинків заявників і речей, що в них, є водночас серйозним втручанням у право на повагу їх сімейного життя і житла, а також мирного володіння своїм майном».⁴⁶⁶ В тих випадках, коли Суд не міг довести примусове виселення або участь влади в руйнуванні нерухомості, він зосереджував свою увагу на відмові у доступі до житла, майна і власності. У справі *Доган та ін. проти*

⁴⁶⁴ Роді Вільямс, «Коли втрачаєш дім і майно? Новий документ до ЄКПЛ та питання власності на Кіпрі», *Terra nullius*, 19 жовтня 2011 року, із посиланням на ЄСПЛ, *Демопулос проти Туреччини* (*Demopoulos v. Turkey*) рішення про прийнятність, заява № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, рішення від 1 березня 2010 року, п. 116–117.

⁴⁶⁵ Приклад, ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року; ЄСПЛ, *Круз Варас та ін. проти Швеції* (*Cruz Varas and others v. Sweden*), заява № 15576/89, рішення від 20 березня 1991 року; ЄСПЛ, *Сагінадзе та ін. проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року; і ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії* (*Khamidov v. Russia*), заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року.

⁴⁶⁶ ЄСПЛ, *Аквідар та ін. проти Туреччини* (*Akdivar and others v. Turkey*) (Article 50), (99/1995/605/693), рішення від 1 квітня 1998 року, п. 88. Див. ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії* (*Khamidov v. Russia*), заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року.

Туреччини (*Dogan and others v. Turkey*) Суд постановив, що наслідки відмови від права на повернення майна протягом десяти років позбавлення заявників ВПО їх засобів до існування і змушування їх проживати в умовах крайньої бідності є надмірним тягарем і порушує право на житло.⁴⁶⁷ У справі *Kıncı проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*) Суд визначив, що відмова ВПО в праві повернення і обмеження їхнього права на свободу пересування сприяли порушенню права на сімейне життя і права власності.⁴⁶⁸

Суд також визначив, що відсутність заходів з боку влади щодо пом'якшення наслідків позбавлення власності (наприклад, відсутність доступу, відмова у поверненні) являли собою надмірний або непосильний тягар для позивача. У справі *Доган та ін. проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*) Суд послався на Принципи 18 і 28 *Керівних принципів про переміщення осіб всередині країни*, нагадавши про владні зобов'язання «створити умови, а також надати кошти, які дадуть заявникам змогу добровільно, в умовах безпеки і гідності, повернутися до свого житла або місця звичайного проживання, або добровільно переселитися в іншу частину країни».⁴⁶⁹ Суд визнав, що заходи, вжиті Туреччиною, є недостатніми і неефективними, оскільки вони не містять у собі надання альтернативного житла, зайнятості або фінансування, яке б забезпечило адекватний рівень життя або стійкий процес повернення вимушених переселенців-заявників.⁴⁷⁰

Затримки в реалізації рішення про реституцію без надання адекватної компенсації можуть також являти собою невідповідне втручання та становити неабиякий тягар для заявників. У справі *Гульмаммадова проти Азербайджану* (*Gulmatmadova v. Azerbaijan*), де влада не вимагала виконання рішення національного суду про реституцію протягом більше семи років, стверджуючи, що у них не було іншого житла, аби забезпечити ним ВПО, Суд вважає, що «за відсутності будь-якої компенсації за наявність цього надмірного індивідуального тягара, що несе на собі заявник, владі не вдалося встановити необ-

⁴⁶⁷ ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, п. 155–156 та 159–160.

⁴⁶⁸ ЄСПЛ, *Кінсі проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), Заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року, п.п. 175, 183 та 189, та 292–293.

⁴⁶⁹ ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, п. 154.

⁴⁷⁰ ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини* (*Dogan and others v. Turkey*), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року, п. 154. Див. також ЄСПЛ, *Чізаров та ін. проти Арменії* (*Chiragov and others v. Armenia*), заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 року, в якому Суд визнав, що не було ніяких підстав для відмови заявникам у доступі до їхньої власності без надання їм компенсації. *Прес-реліз ЄКПЛ 206(2015)*.

хідний справедливий баланс між загальними інтересами суспільства в забезпеченні ВПО тимчасовим житлом і захистом права заявника на мирне володіння своїм майном».⁴⁷¹ В інших справах Суд навіть зробив пропозиції щодо встановлення типу компенсації, яка могла бути надана у вигляді укладення договору оренди між органами державної влади і заявником.⁴⁷² У разі невиконання судового рішення національних судів по реституції власності Суд не лише визнав порушення права власності, а й порушення права на справедливий судовий розгляд⁴⁷³ або права на ефективний засіб правового захисту.⁴⁷⁴

Засоби правового захисту

У разі порушення права власності або права на сімейне життя і житло, реституція є засобом, який Суд вимагає найбільш часто. Крім того, Суд часто вимагає компенсацію за вчинення матеріальних чи моральних збитків.⁴⁷⁵ З точки зору матеріальних збитків, Суд бере до уваги втрату доходу в результаті відсутності доступу до власності заявника і зтяжність процесу позбавлення власності. У справі *Акдівар та інші проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)* заявники отримали компенсацію в зв'язку з втратою доходу від їхніх будинків,⁴⁷⁶ культивованої і орної землі, а також в зв'язку з втратою їх худоби. Суд відхилив протест держави по виплаті збитку за незареєстровані будинки та худобу. Крім того, заявник отримав компенсацію витрат на альтернативне житло, яке йому довелося орендувати протягом шести років в результаті незаконного заволодіння його майном.⁴⁷⁷

⁴⁷¹ ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року, п. 45 та 49. Див. також ЄСПЛ, *Ісгандаров та ін. проти Азербайджану (Isgandarov and others v. Azerbaijan)*, заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 та 50924/07, рішення від 8 липня 2010 року, п. 35; та ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану (Soltanov v. Azerbaijan)*, заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 року, п. 18.

⁴⁷² ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії (Khamidov v. Russia)*, заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року.

⁴⁷³ ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року.

⁴⁷⁴ ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії (Radanovic v. Croatia)*, заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 року.

⁴⁷⁵ ЄСПЛ, *Акдівар та інші проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)*, заява № 21893/93, рішення від 16 вересня 1996 року; ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану (Soltanov v. Azerbaijan)*, заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 року; ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey)*, ст. 50, заява № 40/1993/435/514, рішення від 28 липня 1998 року.

⁴⁷⁶ ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії (Radanovic v. Croatia)*, заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 року, п. 62–66; та ЄСПЛ, *Ісгандаров та ін. проти Азербайджану (Isgandarov and others v. Azerbaijan)*, заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 та 50924/07, рішення від 8 липня 2010 року, п. 39 та 42.

⁴⁷⁷ ЄСПЛ, *Акдівар та інші проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)*, заява № 21893/93, рішення від 16 вересня 1996 року, п. 16–19, 24–25, 30 та 33.

Так як випадки незаконного заволодіння власністю часто зустрічаються в конфліктних ситуаціях та переміщенні, і призводять до подання численних претензій до Суду, Суд зобов'язує держави створити механізми на національному рівні задля отримання та вирішення майнових претензій за допомогою реституції або компенсації. У справі *Ксенідес-Арестіс проти Туреччини* (*Xenides-Arestis v. Turkey*) Суд просив Туреччину ввести в дію механізм відшкодування збитку майна протягом трьох місяців.⁴⁷⁸ Це привело до створення Комісії з нерухомості, яка була розглянута Судом як ефективний засіб правового захисту, не дивлячись на те, що компенсація за шкоду являла собою компенсацію, а не реституцію.⁴⁷⁹ Існування цього механізму на національному рівні привело до відхилення значної кількості справ проти Туреччини в Європейському суді. Зовсім нещодавно Суд звернувся до Вірменії і Азербайджану із проханням щодо створення механізму розгляду претензій щодо власності, «який повинен бути доступним для широких мас населення, а також забезпечувати проведення процедур, що працюють з гнучкими критеріями доказів, що дозволяє заявнику та іншим в його становищі, відновити своє право на власність та отримати компенсацію у зв'язку із її втратою».⁴⁸⁰

Юрисдикція на основі ефективного контролю

У ряді справ щодо власності, що мали місце на окупованих територіях, Суд роз'яснив умови, при яких відповідальність може бути приписана або державі-окупанту або окупованій державі. У справі *Лоїзиду проти Туреччини* (*Loizidou v. Turkey*) Суд дійшов висновку, що Туреччина несла відповідальність за порушення, вчинені на Північному Кіпрі, відзначивши:

Що стосується питання про осудність, Суд нагадує [...] поняття «юрисдикції» відповідно до Статті 1 Конвенції не обмежується національною територією Договірних держав. Відповідно, відповідальність Договірних держав може бути залучена шляхом встановлення дій та бездіяльності їх органів влади, які створюють ефекти за межами їх власної території. З огляду на особливе значення поточної справи Суд постановив, згідно з відповідними прин-

⁴⁷⁸ ЄСПЛ, *Ксенідес-Арестіс проти Туреччини* (*Xenides-Arestis v. Turkey*), заява № 46347/99, рішення від 22 грудня 2005 року.

⁴⁷⁹ ЄСПЛ, *Демопулос проти Туреччини* (*Demopoulos v. Turkey*), рішення про прийнятність, заяви № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, рішення від 1 березня 2010 року.

⁴⁸⁰ ЄСПЛ, *Чігаров та ін. проти Вірменії* (*Chiragov and others v. Armenia*), заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 року, п. 199; та ЄСПЛ, *Саргсян проти Азербайджану* (*Sargsyan v. Azerbaijan*), заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року, п. 238. Див. також Філіп Ліч, «Розморожування замороженого конфлікту? Рішення Європейського суду щодо Нагірного Карабаху», блог, 6 липня 2015 року.

цями міжнародного права, що регулюють відповідальність Держав, що відповідальність Договірної Сторони може також виникнути, коли в результаті військових дій — законно чи незаконно — вона здійснює ефективний контроль над районом за межами своєї національної території. Зобов'язання забезпечувати, в такій області, права і свободи, закріплені в Конвенції, випливає з факту такого контролю, враховуючи те, чи він здійснюється безпосередньо, чи шляхом залучення збройних сил, або через підпорядкування місцевої адміністрації.⁴⁸¹

У тому ж дусі, в 2015 році, в двох судових рішеннях, прийнятих у той же день, Суд встановив, що як Вірменія, так і Азербайджан, які перебували в багаторічному збройному конфлікті, втручалися у власність і сімейне життя ВПО, тому що жодна держава не запропонувала жодних ефективних заходів задля сприяння реституції власності або альтернативних заходів для компенсації відмови в доступі до їхньої власності і майна. Як виявилось, Вірменія здійснила порушення ЄКПЛ на основі її ефективного контролю над Нагірним Карабахом.⁴⁸² Суд визнав, що Азербайджан не зміг довести, що у нього не було ефективного контролю над спірною територією, де жив заявник, зазначивши:

Суд не був переконаний аргументом уряду держави-відповідача, що, так як село знаходиться в спірному районі, в оточенні шахт і протиборчих військових позицій, Азербайджан мав лише обмежену відповідальність відповідно до Конвенції. На відміну від інших випадків, в яких Суд встановив, що держава має лише обмежену відповідальність за частину своєї території через окупацію іншою державою або контролю з боку сепаратистського режиму, не було встановлено той факт, що Гулістан був захоплений озброєними силами іншої держави.⁴⁸³

Крім того, Європейський суд вважає, що порушення права власності і права на сімейне життя були пов'язані з нездатністю держави створити механізм, який дозволив би йому [заявнику] відновити права щодо майна і житла, а також отримати компенсацію за понесені збитки.⁴⁸⁴

⁴⁸¹ ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини* (Loizidou v. Turkey), заява № 15318/89, рішення від 18 грудня 1996 року.

⁴⁸² ЄСПЛ, *Чігаров та ін. проти Вірменії* (Chiragov and others v. Armenia), заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 року.

⁴⁸³ ЄСПЛ, *Саргсян проти Азербайджану* (Sargsyan v. Azerbaijan), заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року, юридичні узагальнення, Інформаційна довідка щодо практики Суду 186, червень 2015 року, п. ii.

⁴⁸⁴ ЄСПЛ, *Саргсян проти Азербайджану* (Sargsyan v. Azerbaijan), заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року, юридичні узагальнення, Інформаційна довідка щодо практики Суду 186, червень 2015 року, доповнення до статті 13.

Стаття 41 Конституції України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом.⁴⁸⁵ Ці положення деталізовані в численних законодавчих актах, найбільш важливим з яких є Цивільний кодекс України.⁴⁸⁶

Щодо внутрішньо переміщених осіб, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не містить положень, котрі б гарантували право ВПО на майно, покинуте внаслідок переміщення. Деякі положення, що стосуються власності, містяться в Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Зокрема, статті 11 та 11–1 передбачають, що за фізичними особами, незалежно від набуття ними статусу біженця чи іншого спеціального правового статусу, підприємствами, установами, організаціями зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території, якщо воно набуто відповідно до законів України. Набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території, здійснюється відповідно до законодавства України за межами тимчасово окупованої території. У разі неможливості здійснення державним реєстратором повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території орган державної реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України; аналогічні норми закон встановлює для спадкування майна. На практиці, однак, на окупованих територіях (як мінімум, у Криму) запроваджено паралельні реєстри майна. Це означає, що існують конкуруючі реє-

⁴⁸⁵ Конституція України, ст. 41.

⁴⁸⁶ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року, ст. ст. 317, 319, 321.

стри майна по обидва боки від лінії зіткнення (на території проведення урядової контртерористичної операції або лінії адміністративного кордону).

Постанова КМУ № 1035 «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»⁴⁸⁷ встановила обмеження, які зробили неможливою евакуацію майна ВПО з території Криму. Фізичні особи мають право вивезти з Криму лише дуже обмежену кількість особистих речей, включаючи товари особистої гігієни та індивідуальні косметичні засоби у кількості, що забезпечує потреби однієї особи на період поїздки; одяг, білизну, взуття, що мають суто особистий характер, призначені виключно для власного користування і мають ознаки таких, що були у користуванні; особисті прикраси, у тому числі з дорогоцінних металів та каміння, що мають ознаки таких, що були в користуванні, тощо. Не дозволено перевозити меблі, переважну більшість побутової техніки, будь-які цінності, що не є особистими прикрасами, картини, книги тощо. Ці обмеження поєднуються із заборонаю пересування вантажівок та автобусів через адміністративний кордон.⁴⁸⁸ Двонаправлене застосування цих заборон на перевезення товарів через адміністративний кордон робить неможливим для ВПО не тільки залишити окуповану територію, але і вільно повернути до місця свого проживання будь-які цінності, що були вивезені до прийняття цієї постанови. Такі обмеження є достатньо значними, аби змусити людей або взагалі відмовитися від переїзду, навіть якщо вони змушені були зробити це, оскільки у такому випадку вони змушені були б покинути власність; або вони змушені розпродавати майно за цінами значно нижчими від ринкових і лише після цього виїжджати. У будь-якому випадку ці заборони підвищують уразливість ВПО з Криму та тих цивільних осіб, хто залишається у Криму. Відповідно до статей 9 та 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» державні органи України мають забезпечувати допомогу ВПО у переміщенні їх рухомого майна. Заборони, встановлені постановою КМУ № 1035, прямо суперечать цьому закону.

Порівняємо цю ситуацію щодо Криму з правилами, що стосуються переміщення осіб, транспортних засобів і вантажів вздовж лінії зіткнення у межах

⁴⁸⁷ Постанова Кабінету Міністрів України, № 1035 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 від 16 грудня 2015 року.

⁴⁸⁸ Правові підстави для подібних обмежень невідомі. Представники державної прикордонної служби, як правило, посиляються на постанову Кабінету Міністрів України: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248650593&cat_id=244823857.

Донецької та Луганської областей, які встановлені Наказом № 415 першого заступника керівника Антитерористичного центру.⁴⁸⁹ Розділ VII цього наказу передбачає, що для перевезення більшості товарів через лінію зіткнення вимагається спеціальний дозвіл Державної фіскальної служби. Однак приватні особи не потребують отримання будь-якого дозволу для евакуації свого домашнього майна.

Запроваджено також обмеження щодо переміщення готівкових коштів. Такі обмеження ґрунтуються на загальних правилах переміщення готівкових коштів через державний кордон.⁴⁹⁰ Однак при застосуванні до ВПО ці правила знижують можливість продати майно, як продати будь-яке майно, котре вони не можуть або не хочуть вивезти з собою під час переміщення. ВПО також зіштовхуються з труднощами при спробах отримати доступ до своїх заощаджень, які вони розмістили на банківських рахунках. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов повернення строкових депозитів» від 14 березня 2015 року та постанови Правління Національного банку України № 520 від 12 серпня 2015 року⁴⁹¹ заборонено дострокове розірвання депозитних договорів. З посиланням на ці нормативні акти, деякі банки (зокрема, ПАТ «Приватбанк») не повертають грошові кошти ВПО (як мінімум, тим з них, хто походить з Криму) навіть після закінчення строку депозитного договору. Національний банк відверто ухиляється від втручання в цю ситуацію. Внаслідок цього ВПО не лише позбавлені майна, яке належить їм по праву, але також позбавляє їх можливості впоратися зі своєю ситуацією самотужки і підвищує їх вразливість.

Законодавство України не містить спеціальних правил, які б могли забезпечити реституцію власності ВПО. Хоча інформація про право власності на нерухоме майно станом на початок окупації або дату початку конфлікту на Донбасі є доступною в Державному реєстрі, подальший перехід права власності не завжди був зареєстрований відповідно до законодавства України.

⁴⁸⁹ Наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України № 415 «Про затвердження тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей».

⁴⁹⁰ Ст. 9 Закону «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», ст. 197 Митного кодексу України від 13 березня 2012 року, розділ 2 постанови НБУ «Про переміщення готівки і банківських металів через митний кордон України» від 27 травня 2008 року.

⁴⁹¹ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов повернення строкових депозитів» від 14 березня 2015 року, постанова Правління Національного банку України № 520 від 12 серпня 2015 року.

Ця проблема є ще більш актуальною щодо рухомого майна, яке має істотну вартість. Процедури документування і перевірки прав власності ВПО мають бути запроваджені в Україні як важлива передумова реституції. Рекомендується створення єдиного реєстру втраченої власності.

Нарешті, в світлі *Керівних принципів щодо внутрішнього переміщення*, а також з урахуванням згаданої вище практики ЄСПЛ, ситуація, яка стосується права власності внутрішньо переміщених осіб має розглядатися не лише в аспекті відповідальності уряду України, але також і будь-якої окупаційної влади, яка, як було пояснено вище, є відповідальною за захист права власності на будь-якій окупованій нею території.⁴⁹²

D. Рекомендації

- Підтвердити на рівні національного законодавства права ВПО, біженців та інших осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, на житло, землю, власність (рухоме та нерухоме майно), які вони покинули або яких вони були позбавлені при переміщенні.
- Заснувати незалежну, прозору та недискримінаційну процедуру документування, розслідування та перевірки права власності та інших майнових прав на житло, землю та інше майно.
- Привести зміст постанови КМУ № 1035 «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» у відповідність до статей 9 та 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», які передбачають надання допомоги ВПО у переміщенні їх рухомого майна.
- Забезпечити право ВПО на переміщення їх майна з території, яка контролюється урядом України, без сплати будь-яких митних платежів чи податків, а також без невиправданих заборон.
- Заснувати незалежну, прозору та недискримінаційну процедуру, яка б забезпечувала переміщення грошових коштів з територій, які не перебувають під контролем уряду.
- Забезпечити вільний доступ внутрішньо переміщених осіб до їх накопичень у банківських установах та гарантувати їм право доступу до їх коштів без обмежень або дискримінації.

⁴⁹² РЄ, Наявна правова позиція: Окупаційна влада.

- Вжити всіх доступних заходів для забезпечення захисту домівок, земельних ділянок та власності, покинутої ВПО, від руйнування, незаконного використання або заволодіння і вилучення, особливо на територіях, які є прилеглими до лінії зіткнення.
- Заснувати спеціальний реєстр втраченої або покинутої власності внутрішньо переміщених осіб, біженців та інших цивільних осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, включаючи документування будь-якого продажу такої власності, та отримувати від ВПО інформацію про обставини продажу з метою виявлення випадків продажу під примусом.
- Заснувати незалежні, прозорі та недискримінаційні процедури та механізми реституції прав на житло, землю та майно, включаючи належність рухомого та нерухомого майна з метою забезпечення проведення у майбутньому реституції або виплати компенсації.
- Розробити процедуру виплати адекватної компенсації у випадках, коли реституція є неможливою.
- Звернутися за спеціалізованою технічною допомогою та співпрацею до відповідних міжнародних установ щодо відновлення житла, землі, та іншого майна та щодо кращих практик та досвіду з цих питань, набутих країнами — членами Ради Європи.

16. НАЦІОНАЛЬНИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ ОРГАН, ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ЗА КООРДИНАЦІЮ ЗАХИСТУ ТА ПІДТРИМКИ ВПО

Світовий досвід продемонстрував, що для того, щоб держави виконували свої обов'язки, пов'язані із ситуацією внутрішнього переміщення, повинно бути чітко визначено, які саме державні суб'єкти відповідальні за це. Науковці зазначають, що якщо цього немає, існує серйозний ризик ситуації, що відображається відомою фразою «якщо відповідають всі — то не відповідає ніхто». Визначення державою урядового уповноваженого органу, що забезпечує ефективне внутрішнє переміщення, є критично важливим для окреслення як інституційних повноважень, так і відповідальності.⁴⁹³

⁴⁹³ Параметри відповідальності національної влади, С. 18. Див. також Елізабет Ферріс, Ерін Муні та Шарін Старк *Від відповідальності до відповіді: оцінка національних підходів до внутрішнього переміщення*. (Інститут Брукінгса). — Лондонська Школа Економіки, Проект по внутрішньому переміщенню, 2011. — С. 87–88.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визначення інституційного уповноваженого органу з питань ВПО на державному та, за можливості, на місцевому рівні.

Створення національного механізму координації імплементації законодавства, що вирішує питання внутрішнього переміщення, визначає його повноваження та відповідальність.

Виділення належних ресурсів у державному бюджеті для надання органам влади необхідних фінансових коштів для виконання обов'язків, що покладаються на них.

Створення механізму, що відповідає за надання гуманітарної підтримки ВПО.

А. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни* зазначено, що на державну владу покладається «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, які перебувають під її юрисдикцією».⁴⁹⁴ І хоча Принципи не зазначають, за допомогою яких інституційних механізмів органи влади повинні виконувати власні обов'язки, у Параметрах відповідальності, які були розроблені задля того, щоб допомагати державам практично реалізувати концепцію національної відповідальності за вирішення питань внутрішнього переміщення, на яких наголошено у *Керівних принципах*, надає таке пояснення. Справді, один з дванадцяти показників національної відповідальності, зазначений у Параметрах відповідальності, полягає у тому, що державам варто визначити уповноважений орган для координації відповіді уряду на внутрішнє переміщення, а також координації з місцевими та міжнародними партнерами. Крім того, там також йдеться про те, що існують різні інституційні варіанти, до яких входять такі: визначення існуючого державного органу, на якому буде відповідальність за координацію відповіді уряду на внутрішнє переміщення, створення нового державного органу з такими функціями або створення міжміністерського комітету. Незалежно від того, який інституційний варіант буде обрано, у Параметрах відповідальності наголошується на тому, що державний інституційний уповноважений орган з питань ВПО повинен відповідати переліку основних критеріїв: до його повноважень повинні входити як захист, так і допомога, а також створення рішень щодо переміщення; його працівники повинні бути обізнані у питаннях щодо ВПО (див. роз-

⁴⁹⁴ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 3.

діл про заходи з інформування та навчання); орган повинен мати належну політичну вагу в межах уряду; для ефективного виконання власних повноважень він повинен бути належним чином укомплектований як людськими, так і фінансовими ресурсами (див. розділ про виділення достатніх ресурсів). Крім того, до діяльності органу повинна входити співпраця з НУО та іншими громадськими організаціями, діяльність яких зосереджена на захисті та підтримці ВПО, до того ж орган може значно виграти від такої співпраці.⁴⁹⁵

В. Стандарти Ради Європи

Основні нормативні документи Ради Європи, включаючи Європейську конвенцію з прав людини, Європейську соціальну хартію та Рамкову конвенцію про захист національних меншин, не включають в себе ніяких посилань на необхідність того, щоб держави створили координаційний центр для ВПО, на який дійсно слід очікувати, оскільки вищезгадані документи не стосуються ВПО.

Також не має посилання на це в Рекомендації Комітету міністрів про внутрішньо переміщених осіб чи в Пояснювальній записці до нього. Рекомендація просто нагадує принцип національної відповідальності, відповідно до якого держави несуть «основну відповідальність за захист і допомогу» ВПО.⁴⁹⁶ Це загальне посилання, однак, актуальне, оскільки, як було зазначено вище, саме з метою сприяння встановленню національної відповідальності рекомендується створення координаційного центру ВПО.

У першій відповідній рекомендації Парламентської асамблеї від 2009 року пропонується *«розглянути, прийняти і забезпечити здійснення національних стратегій і планів дій шляхом встановлення чітких правових та інституційних рамок забезпечення ефективного захисту ВПО і вирішення проблем, пов'язаних із конкретними чинниками їхньої вразливості»*⁴⁹⁷, які можуть бути інтерпретовані як сигнал до створення координаційного центру у відповідних країнах. Нарешті, в доповіді Парламентської асамблеї, яка рекомендує «створення національного урядового координаційного центру для ВПО, щоб впоратися із цією проблемою ефективно, в той час як місцеві відділення також повинні бути створені з метою підвищення обізнаності

⁴⁹⁵ Параметри відповідальності національної влади, С. 18.

⁴⁹⁶ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, Преамбула.

⁴⁹⁷ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 15.3.1.

про становище ВПО і їхні права».⁴⁹⁸ Парламентська Резолюція в результаті доповіді йде далі і пропонує державам-членам «заснувати національний координаційний центр для переміщених осіб і біженців, а також гарантувати достатні адміністративні та фінансові ресурси для надання допомоги переміщеним особам у відповідних країнах».⁴⁹⁹ Таким чином, висновки Парламентської асамблеї слід розглядати як найбільш розвинені в питанні про встановлення національних координаційних центрів.

С. Аналіз національного законодавства

Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не призначає одного державного органу відповідальним за питання вимушено переміщених осіб, а розподіляє певні обов'язки серед декількох державними органами. Державна міграційна служба відповідає за сприяння возз'єднанню сімей. Тим не менше, немає інструкції, що встановлює конкретні процедури і обов'язки Державної міграційної служби в цій сфері. Державна міграційна служба також відповідає за видачу документів, що посвідчують особу ВПО. Крім того, Державна міграційна служба має інформувати державний орган, який видає довідки ВПО, якщо встановить, що ВПО надали невірні особисті відомості. Міністерство охорони здоров'я є відповідальним за надання медичної допомоги ВПО. Міністерство соціальної політики (МСП) відповідає за створення і управління Єдиною інформаційною базою даних про ВПО. МСП також розробляє державні програми підтримки та вирішення соціально-побутових питань внутрішньо переміщених осіб і сприяє працевлаштуванню ВПО.⁵⁰⁰ МСП забезпечує надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам.⁵⁰¹ Головним чином, МСП реєструє міжнародних донорів або проводить визнання допомоги гуманітарною.⁵⁰² Немає норм, які встановлювали б обов'язки МСП щодо оцінки потреб ВПО.

⁴⁹⁸ Доповідь ПАРЄ «Альтернативи для колективних центрів європейських ВПО і біженців», Док. 13507, 5 травня 2014 року, п. 74.

⁴⁹⁹ Резолюція ПАРЄ 2026 (2014), «Альтернативи для колективних центрів європейських ВПО і біженців», 18 листопада 2014 року, п. 10.2.2.

⁵⁰⁰ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 11.

⁵⁰¹ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 11.

⁵⁰² Наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», п. 8.2.

Законодавство не встановлює чіткого механізму координації задля імплементації законодавства, пов'язаного із забезпеченням прав і свобод ВПО. Відповідно до статті 10 Закону про ВПО, Кабінет Міністрів України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади щодо застосування Закону про ВПО. Кабінет Міністрів також здійснює моніторинг внутрішнього переміщення і спрямовує діяльність органів виконавчої влади на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб.⁵⁰³

План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, що був прийнятий Кабінетом Міністрів 23 листопада 2015 року, передбачає відповідальність Кабінету Міністрів України (КМУ) по створенню спеціального державного органу для врегулювання ситуації ВПО.⁵⁰⁴ План дій визначає, що функції цього органу мають включати:

- «проведення постійного моніторингу за додержанням конституційних прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, виконання міжнародних зобов'язань України щодо внутрішньо переміщених осіб;
- припинення та запобігання порушенням прав внутрішньо переміщених осіб, внесення пропозицій щодо уникнення таких порушень у майбутньому;
- підготовка законопроектів, інших нормативно-правових актів з питань, прав та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб;
- відвідування представниками державних органів місць масових поселень внутрішньо переміщених осіб, закладів соціального захисту та отримання інформації про умови їх перебування та поведінки;
- одержання від державних підприємств, установ та організацій необхідної інформації, документів і матеріалів, зокрема з обмеженим доступом, з питань, що належать до сфери регулювання прав внутрішньо переміщених осіб;
- забезпечення співпраці та координації з представниками органів державної влади, органами місцевого самоврядування, волонтерськими ініціативами та неурядовими організаціями з питань щодо внутрішньо переміщених осіб;
- участь у засіданнях державних органів з питань, що належать до сфери прав внутрішньо переміщених осіб;

⁵⁰³ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 10.

⁵⁰⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року», прийняте 23 листопада 2015 року, п. 120.

- звернення до державних органів, зокрема правоохоронних, щодо виявлених фактів порушень прав та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб;
- взаємодія з волонтерськими ініціативами, неурядовими організаціями, зокрема міжнародними, з питань захисту прав та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб;
- утворення відповідних дорадчих органів та громадських рад тощо.»

Відповідно до Плану дій, такий державний орган з питань ВПО мав бути створений у 2016 році.

20 квітня 2016 року Кабінет Міністрів прийняв *Постанову № 299 «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб»*. Відповідно до цієї постанови, Кабінет Міністрів утворив Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, реорганізувавши шляхом злиття Державне агентство з питань відновлення Донбасу і Державну службу з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Для функціонування Міністерства має бути прийняте положення про нього. Відповідно до *Постанови № 299* від 20 квітня 2016 року, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб має подати Кабінетові Міністрів України проект положення про зазначене міністерство у місячний строк.

Державний бюджет на 2016 рік не передбачає будь-яких коштів ні для створення державного органу з питань ВПО, ні для забезпечення виконання центральними органами виконавчої влади своїх обов'язків щодо забезпечення прав ВПО. Відповідно до статті 22 *Закону «Про державний бюджет України на 2016 рік»*, Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету має право здійснювати розподіл резерву коштів освітньої субвенції, медичної субвенції, а також нерозподілених видатків цих субвенцій для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, між місцевими бюджетами для забезпечення обслуговування ВПО. Проте вищевказаних положень недостатньо для утримання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Відповідно до п. 4 *Постанови № 299*, Міністерство фінансів має підготувати та подати Кабінетові Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до *Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»*, передбачивши видатки, необхід-

ні для утримання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. Кошти державного бюджету мають бути терміново виділені для створення та ефективного функціонування вищевказаного органу державної влади з питань ВПО (див. також розділ про виділення ресурсів).

D. Рекомендації

- Прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які передбачають чіткі механізми координації між центральними і місцевими органами з питань забезпечення прав ВПО;
- Внести зміни до Закону «Про державний бюджет України на 2016 рік» для забезпечення достатніх коштів для утримання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, а також для забезпечення того, щоб центральні та місцеві державні органи мали у своєму розпорядженні достатньо коштів для здійснення програм щодо забезпечення прав ВПО;
- Прийняти Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб;
- Прийняти підзаконний нормативно-правовий акт, який регулює діяльність Міністерства соціальної політики щодо координації гуманітарної допомоги ВПО.

17. ВИДІЛЕННЯ ДОСТАТНІХ РЕСУРСІВ

Для виконання зобов'язань держави щодо захисту, підтримки та забезпечення довготривалих рішень щодо ВПО, у тому числі за допомогою виконання зобов'язань за договорами та впровадження будь-яких внутрішніх законів або програм у цій сфері, держава потребує значних фінансових та людських ресурсів. Дійсно, один з показників національної відповідальності вирішення питань внутрішнього переміщення полягає у тому, що «уряд, за можливості, виділяє ресурси для задоволення потреб та захисту прав внутрішньо переміщеного населення».⁵⁰⁵ У випадку, якщо у держави не вистачає достатніх ресурсів для повного задоволення потреб ВПО, вона може звернутися за допомогою до міжнародної спільноти. Навіть тоді демонстрація того факту, що питання внутрішнього переселення є пріоритетним на національному рівні, шляхом виділення урядом ресурсів бюджету в будь-якому можливо-

⁵⁰⁵ Параметри відповідальності національної влади, С. 18.

му розмірі, є беззаперечним інструментом залучення ресурсів за допомогою міжнародної спільноти.⁵⁰⁶ Звісно, допомога також може бути потрібна гуманітарним програмам, що вирішують проблеми ВПО, а також членам місцевого населення, що приймає таких осіб.

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. По-перше, високопосадовці та розробники політик повинні завчасно 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 виявитись недостатнім, законодавство та програми повинні містити положення, що сприятимуть ролі національних та міжнародних учасників гуманітарного сектору у наданні підтримки, яка доповнюватиме наявну державну підтримку ресурсами. По-друге, з метою уникнення затримок в імplementації законів або програм щодо ВПО одразу з моменту прийняття рішення про початок створення цих законів або програм повинна початися робота з координації їхнього створення з річними бюджетними циклами, процедурами залучення працівників та політикою у сфері державних закупівель. По-третє, надзвичайно важливо забезпечити, щоб усі державні органи, що мають визначені обов'язки з вирішення питань внутрішнього переміщення, не лише на державному, але і на місцевому рівні, мали належне забезпечення ресурсами для виконання цих обов'язків. Це може вимагати внесення змін до деяких законів та інших нормативних актів, наприклад тих, які стосуються фінансової децентралізації.⁵⁰⁷

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення виділення необхідних людських та фінансових ресурсів для вирішення питань внутрішнього переміщення.

Забезпечення того, щоб органи та організації на державному та місцевому рівнях, що мають чіткі та конкретні зобов'язання у сфері гуманітарної підтримки ВПО, були належним чином забезпечені засобами для виконання цих обов'язків.

⁵⁰⁶ Параметри відповідальності національної влади, С. 18.

⁵⁰⁷ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 37.

Грунтуючись на загальновідомих стандартах міжнародного права, Принцип 3 *Керівних принципів з питання переміщення осіб всередині країни* наголошує на тому, що на державну владу покладається «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги ВПО, які перебувають під її юрисдикцією».⁵⁰⁸ Тому закономірною відповідальністю держав у цьому випадку є надання належних внутрішніх ресурсів як для забезпечення захисту, так і для надання гуманітарної підтримки ВПО. У Принципі 28 передбачається, що органи влади повинні «надати засоби», що нададуть ВПО можливість безпечно та добровільно повернутися до власних домівок або місць постійного проживання або оселитися у будь-якій іншій частині країни, тобто знайти довгострокове вирішення переселення.⁵⁰⁹ Генеральна Асамблея ООН, заохочуючи держави розробити та запровадити внутрішнє законодавство та політику, що охоплювала б усі стадії переміщення та ґрунтувалась би на *Керівних принципах*, закликала держави зробити це за допомогою «залучення бюджетних ресурсів».⁵¹⁰ Дійсно, як було зазначено вище, один з дванадцяти показників національної відповідальності, зазначений у Параметрах відповідальності національної влади, що розроблювались, ґрунтуючись на *Керівних принципах* та практиках держав, полягає у тому, що уряд виділяє всі можливі державні ресурси на задоволення потреб ВПО.⁵¹¹

У випадку, якщо внутрішніх ресурсів недостатньо, Принцип 25 *Керівних принципів* передбачає, що держави можуть попросити та сприяти підтримці міжнародної спільноти (див. *розділ про співпрацю з національними та міжнародними гуманітарними партнерами*).

В. Стандарти Ради Європи

Стандарти Ради Європи не роблять явного посилання на необхідність у забезпеченні достатніми ресурсами для вирішення державами питання щодо внутрішнього переміщення. Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення нагадує про основну відповідальність держав щодо забезпечення захисту та гуманітарної допомоги ВПО.⁵¹² Ця відповідальність перед-

⁵⁰⁸ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 3.

⁵⁰⁹ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 28.

⁵¹⁰ Генеральна Асамблея ООН, Резолюція №64/162, «Захист внутрішньо переселених осіб та їхній захист: Резолюція», 2010, документ ООН, A/RES/64/162, пункт 12.

⁵¹¹ *Параметри відповідальності національної влади*, С. 18.

⁵¹² РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 4.

бачає, що держави повинні просити про допомогу в інших держав або міжнародних організацій, якщо вони не можуть надати її самі, і у разі, якщо така допомога надається, вона не повинна бути довільно відхиленою⁵¹³ (див. також розділ про співпрацю із міжнародними партнерами).

Крім гуманітарної допомоги, державам слід встановити «умови для прайвильної і стійкої інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їх переміщення». ⁵¹⁴ Для цього необхідно, щоб держави вжили заходів щодо підтримки самостійного економічного розвитку ВПО та їх забезпечення відповідним житлом, охороною здоров'я та освітою; ⁵¹⁵ всі ці заходи обов'язково вимагають виділення ресурсів. Крім того, відповідно до *Керівних принципів*, які держави — члени Ради Європи зобов'язалися втілити⁵¹⁶, держави повинні «забезпечити кошти» на створення умов для підтримки повернення, розселення та реінтеграції ВПО.⁵¹⁷

Відповідальність щодо виділення достатньої кількості ресурсів також згадується в Пояснювальній записці Комітету міністрів, що підкреслює «абсолютну необхідність забезпечення того, щоб фінансова допомога, яка надається національними або міжнародними органами, не була відвернена від свого первісного призначення, щоб відкрито поширювалась, а підзвітність забезпечувалась на кожному етапі в процесі надання даної допомоги». ⁵¹⁸

На європейському рівні Рекомендацією ПАРЕ 1877 (2009) було визнано «необхідність продовження надання міжнародної допомоги ВПО з фінансової та технічної точки зору задля того, щоб уникнути їх перетворення на «забутих людей» Європи», ⁵¹⁹ закликаючи до розподілу ресурсів між всіма державами — учасницями Ради Європи. Крім того, в Рекомендації ПАРЕ 2026 від 2014 року допускається співпраця між державами — учасницями і Банком розвитку Ради Європи з метою виділення ресурсів для загаль-

⁵¹³ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 4.

⁵¹⁴ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 12.

⁵¹⁵ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 12.

⁵¹⁶ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, Преамбула.

⁵¹⁷ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 3.

⁵¹⁸ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, п. 4.

⁵¹⁹ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 11.

ної допомоги внутрішньо переміщеним особам за аналогією із Сараєвським процесом, що розпочався в 2005 році.⁵²⁰

Деякі стандарти для розподілу і перерозподілу ресурсів на місцевому рівні можуть засновуватися на рішенні Конгресу місцевих і регіональних органів влади. Корисна рекомендація була укладена Конгресом щодо подальшої діяльності у зв'язку з положенням біженців і внутрішньо переміщених осіб в колишній Югославії в 2004 році, коли він закликав «Банк розвитку Ради Європи до розробки програм і заходів, спрямованих на надання допомоги місцевим і регіональним органам влади в країнах, про які йде мова, щоб поліпшити їхню відповідь на повернення і/або інтеграцію біженців та переміщених осіб, наприклад, шляхом проведення національних семінарів з питань механізмів фінансування, що надаються Банком розвитку».⁵²¹ Пізніше, у своїй резолюції щодо вирішення питання про соціальні права іммігрантів, Конгрес закликав до «підтримки, зокрема, за рахунок грантів, неурядових організацій, які беруть участь у сприянні більш ефективній інтеграції іммігрантів». Хоча цей документ розглядає інтеграцію іноземних іммігрантів, етнічний аспект конфліктів, що викликають внутрішнє переміщення, може стати відправною точкою аналогічного підходу до процесу примирення.

С. Аналіз національного законодавства

Конституція України визначає загальні принципи бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави (ст. 95). Щороку Кабінет Міністрів готує проект Закону про Державний бюджет України на наступний рік. Державний бюджет затверджується Верховною Радою (парламентом) щорічно на період з 1 січня по 31 грудня або при особливих обставинах на інший період. На регіональному рівні місцеві ради затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Держава бере участь у формуванні доходів бюджету місцевого самоврядування та фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, які випливають з рішень державних органів, повинні бути компенсовані державою.

⁵²⁰ Доповідь ПАРЕ «Альтернативи колективних центрів для європейських ВПО і біженців», Док. 13507, 5 травня 2014 року, п. 19.

⁵²¹ Конгрес місцевих і регіональних органів влади, Рекомендація 147 (2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість в Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади», 27 травня 2004 року, ст. 10 j.

Всі правила державного бюджетного процесу повинні бути встановлені виключно законами, прийнятими парламентом, у повній відповідності до *Бюджетного кодексу України*. *Бюджетний кодекс* регулює процеси розробки, розгляду і затвердження державного бюджету, а також його виконання, звітність про його виконання, контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Бюджетний кодекс також визначає правові засади формування та виплати державного та місцевого боргу.

Спеціальні положення, що стосуються джерел фінансового забезпечення реалізації прав і свобод ВПО, встановлені статтею 15 Закону «*Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб*». На додаток до відсилання, що фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до зазначеного вище бюджетного законодавства, Закон про ВПО проголошує, що заходи щодо забезпечення соціальних прав і гарантій ВПО, зокрема щодо прийому, проїзду, розміщення та облаштування, є видатковими зобов'язаннями України та органів місцевого самоврядування. Стаття 15 також передбачає можливість залучення коштів приватних підприємств, установ та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також благодійної допомоги від фізичних та юридичних осіб, спрямованої на забезпечення задоволення потреб та реалізації прав і свобод ВПО. Крім того, стаття 22 Закону «*Про Державний бюджет України на 2016 рік*» передбачає, що Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету має здійснювати розподіл резерву коштів освітньої субвенції, медичної субвенції, а також нерозподілених видатків цих субвенцій для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, між місцевими бюджетами, а також перерозподіл таких субвенцій між місцевими бюджетами для забезпечення обслуговування ВПО. Не заперечуючи проти важливості зазначених положень, слід зазначити, що вони носять декларативний характер і не забезпечують нормативну базу для забезпечення належного фінансування потреб ВПО.

Єдиним документом, який містить прямі зобов'язання за видатками на програми щодо ВПО, є *Основні напрями вирішення проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 роки*, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ), від 8 липня 2015 року № 505. З точки зору бюджетних асигнувань, цей акт визначає загальні напрямки інвестиційної політики, використання комунальної і державної власності для по-

треб ВПО, створення нових робочих місць, приватно-державного партнерства, а також вдосконалення законодавства. Хоча цей документ не передбачає прямого виділення державних коштів чи коштів місцевих бюджетів, деякі з його положень встановлюють фінансові зобов'язання з боку держави, наприклад компенсації підприємствам — роботодавцям ВПО, гранти безробітним ВПО для початку підприємницьких проектів і т.д. (див. також розділ про зайнятість та соціальний захист). Проте державний бюджет на 2016 рік не передбачає жодних конкретних ресурсів для фінансування заходів, передбачених цими Основними напрямками.

У той же час і інші програми для вирішення проблем ВПО були прийняті урядом без виділення ресурсів, необхідних для їх реалізації. 16 грудня 2015 року КМУ прийняв *Комплексну державну Програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року*. Ця програма передбачає координацію органів державної влади на всіх рівнях і залучення органів місцевого самоврядування, освітніх і культурних організацій, неурядових організацій в рішенні ключових проблем ВПО. Проте, як і у випадку вищезгаданих Основних напрямів, програма діє до кінця 2016 року, а бюджет на 2016 рік не передбачає додаткових ресурсів для реалізації положень програми.

Більше того, сама програма не передбачає будь-яких фінансових ресурсів для вирішення проблем внутрішнього переміщення. Це є порушенням встановлених національним законодавством правил щодо державних програм⁵²². Крім того, це суперечить зобов'язанням КМУ прийняти комплексну державну програму цільової підтримки соціальної адаптації ВПО, яка має визначити джерела та обсяги фінансування такої підтримки в разі масового (більше 100 000 чоловік) переміщення громадян України або якщо обставини, що викликали переміщення, зберігаються протягом понад 6 місяців⁵²³. Враховуючи відсутність інших державних програм чи стратегій, прийнятих з метою фінансування вирішення проблем ВПО і довгострокового вирішення внутрішнього переміщення, існує значний розрив між зобов'язаннями за законом і фактичним виділенням державних ресурсів для реалізації програм щодо внутрішнього переміщення.

Єдиним видом прямої фінансової підтримки ВПО з боку держави є «щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покрит-

⁵²² Закон України «Про державні цільові програми».

⁵²³ Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 10.

тя витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», відповідно до Постанови КМУ від 1 жовтня 2014 року № 505. Передбачена щомісячна допомога в таких розмірах: для пенсіонерів і дітей в сумі 884 грн. на одну людину; для інвалідів — 1074 грн.; для працездатних осіб — 442 грн на особу. Загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї і не може перевищувати 2400 грн.⁵²⁴ Державний бюджет України на 2016 рік передбачає кошти в розмірі 2 886 992 700 грн. для таких платежів. На сьогоднішній день тільки це бюджетне призначення передбачене в 2016 році.⁵²⁵ Необхідно відзначити, що його розмір у понад шість разів більший від суми, запланованої КМУ. Проте сучасні українські реалії характеризуються послабленням економіки, високою інфляцією, знеціненням національної валюти і проблемами на ринку праці. Відповідно до повідомлень, недостатня фінансова підтримка призводить до того, що деякі ВПО в районах, контрольованих урядом, повертаються до неконтрольованих територій навіть за відсутності адекватних умов для безпечного і гідного повернення⁵²⁶. Крім того, держава не виділяє коштів на реалізацію довгострокового вирішення проблем ВПО.

За відсутності достатніх ресурсів, що виділяються національним урядом, місцева влада несе особливо важкий фінансовий тягар вирішення проблем ВПО. Це створює серйозний фінансовий тиск на місцеві ресурси, що неминуче позначається на ефективності і різноманітності послуг і підтримки, доступної для ВПО. Це також може бути підставою для напруженості у відносинах з приймаючими громадами.

У 2015 році велика частка допомоги ВПО надходила не від українського уряду, а від міжнародних неурядових організацій (НУО), таких як Норвезька та Данська ради у справах біженців, «People in Need», «Save the Children», установ ООН, а також національних НУО, таких як БФ «Східне Серце», і Фонд Ахметова (див. також розділ про співпрацю з міжнародними партнерами).

Ще однією проблемою, встановленою Постановою КМУ № 505 є те, що ВПО обмежені у своєму праві вибирати банк, через який вони можуть отримати щомісячну державну пенсію і адресну допомогу. В даний час вони мають право на отримання такої допомоги тільки через Державний ощадний банк України. Це обмеження банківських установ виключно державним банком посягає на правоздатність і свободу вибору ВПО. Більше того, до

⁵²⁴ <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-n>.

⁵²⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page>.

⁵²⁶ Верховний комісар ООН у справах біженців, Міжнародні міркування захисту, пов'язані з подіями в Україні, вересень 2015 року, С. 8.

ВПО ставиться вимога погодитись надати обов'язковий дозвіл банку розкривати всі особисті дані ВПО без будь-яких обмежень для одержувачів такої інформації. Це порушує гарантії банківської таємниці і створює ризики передачі цієї інформації до органів державної влади, не уповноважених на управління пенсійними справами, і, можливо, навіть неавторизованим користувачам.

D. Рекомендації

- Передбачити в державному бюджеті достатні ресурси для фінансування реалізації державних програм, а також для фінансування державних трансфертів до місцевих бюджетів, з метою компенсації витрат на задоволення потреб ВПО, в тому числі щодо довгострокових рішень.
- Скасувати положення Постанови КМУ № 505 від 1 жовтня 2014 року щодо обмеження банку, через який ВПО можуть отримувати щомісячну пенсію і будь-яку соціальну допомогу, з тим щоб ВПО могли вибирати банк для отримання цієї допомоги.

18. ПІДВИЩЕННЯ ОБІЗНАНОСТІ І ПРОВЕДЕННЯ НАВЧАННЯ ЩОДО ПРАВ ВПО

У вересні 2014 року, коли Спеціальний доповідач ООН з питань прав людини ВПО перебував із місією в Україні, державні та місцеві органи влади України повідомили його, що «виявились не готові до такої кризи» і такої великої кількості ВПО, а також те, що вони «не мають належного досвіду у вирішенні ситуацій, що виникають під час внутрішнього переміщення».⁵²⁷ Відсутність знань і досвіду щодо питань ВПО насправді є зрозумілим, оскільки, якщо не враховувати Чорнобильську катастрофу, що сталася у 1986 році, в Україні протягом її історії не було випадків значного внутрішнього переміщення, зокрема переміщення внаслідок збройних конфліктів. Проте зараз, після понад двох років кризи, підвищення обізнаності щодо особливих потреб ВПО і проведення навчання щодо прав цих осіб залишається важливим елементом ефективної національної допомоги.

⁵²⁷ Організація Об'єднаних Націй, Доповідь Спеціального доповідача з питань про права людини внутрішньо переміщених осіб: Поїздка до України, Документ ООН A/HRC/29/34/Add.3 (2 квітня 2015 року), пункти 9 і 74.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення проведення заходів з підвищення обізнаності про існування та характер поняття внутрішнього переміщення та проведення цільового навчання щодо прав ВПО.

А. Міжнародно-правова база

Ґрунтуючись на загальновідомих стандартах міжнародного права, в *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни* наголошується на тому, що на державну владу покладається «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги ВПО, які перебувають під її юрисдикцією».⁵²⁸ І хоча *Керівні принципи* не мають чіткого методу вирішення питань підвищення обізнаності та проведення навчання щодо ВПО, ці заходи повинні розцінюватися як невід'ємні елементи цього зобов'язання. Справді, підвищення обізнаності щодо проблеми внутрішнього переміщення та проведення навчання щодо прав ВПО є двома чіткими показниками національної відповідальності у питанні вирішення проблем внутрішнього переміщення.⁵²⁹ Крім того, офіційне схвалення урядом *Керівних принципів* буде важливим показником визнання окремих потреб ВПО та зобов'язань держави задовольняти ці потреби, а також захищати права ВПО.⁵³⁰ Ініціативи уряду щодо підвищення обізнаності про ситуацію з внутрішнім переміщенням та проведення навчання щодо прав ВПО є важливими напрямками, в яких держава може зробити внесок у вигляді спрощення переміщення та вирішення питань, пов'язаних з ним.

(а) Підвищення обізнаності щодо проблеми

Як зазначено у праці «Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади», визнання існування ситуації з внутрішнім переміщенням на її території та її відповідальності за вирішення цієї ситуації є «вкрай важливим першим кроком ефективної національної допомоги». Це визнання, відповідно до цієї праці, «також потребує підвищення національної обізнаності щодо проблеми, досягнення спільного національного консенсусу щодо проблеми та докладання зусиль, спрямованих на те, щоб подолання цієї кризи було національним пріоритетом», а також

⁵²⁸ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 5.

⁵²⁹ *Параметри відповідальності національної влади*, С. 13–16 (показники 2 і 4).

⁵³⁰ *Параметри відповідальності національної влади*, С. 18.

«сприяння національній солідарності з ВПО», що є надзвичайно важливим для захисту цих осіб та розвіювання стереотипів, з якими можуть стикнутися ВПО у багатьох випадках.

У *Керівництві для законодавців і високопосадовців* зазначено таке: «Підвищення обізнаності усіх зацікавлених сторін щодо існування та характеру проблеми внутрішнього переміщення та необхідних для її вирішення кроків є важливою умовою для імплементації законодавства та програм у сфері внутрішнього переміщення».⁵³¹ Забезпечення обізнаності серед усіх зацікавлених сторін — посадових осіб в уряді, власне ВПО, громадян загалом, громадянського суспільства, ЗМІ тощо — про законодавство та програми, що стосуються ВПО, є надзвичайно важливим фактором для сприяння та уможливлення їхньої імплементації. Загальні кампанії, спрямовані на підвищення суспільної обізнаності є неоціненними з багатьох причин, зокрема: (i) допомоги у розвіюванні стереотипів, які часто асоціюються з переміщенням і, як наслідок, зменшення рівня дискримінації ВПО; та (ii) сприяння розумінню того, чому ВПО можуть потребувати спеціальної підтримки за певних умов, на яку особи, що не є ВПО, не можуть претендувати. З аналогічних причин особливо важливо спрямовувати кампанії з підвищення обізнаності у тих громадах або зонах, де проживає велика кількість ВПО.

(b) Проведення навчання щодо прав ВПО

З метою забезпечення того, щоб імплементація законодавства та програм щодо ВПО відбувалася ефективно, їхнє ухвалення повинно супроводжуватися комплексним навчанням, зокрема тих державних посадових осіб, що будуть залучені до процесу імплементації законів та програм щодо ВПО, а також тих, хто буде працювати з цими особами. Як правило, до такого навчання повинні входити: (i) технічні аспекти імплементації законів та програм щодо ВПО; (ii) загальний огляд проблем, з якими стикаються ВПО, а також їхньої вразливої ситуації; та (iii) надання спеціального захисту та підтримки ВПО та вразливим групам ВПО.

Що стосується законодавства та програм щодо ВПО, то «надзвичайно важливо забезпечити, щоб усі посадові особи, до завдань яких входить пряма імплементація цих інструментів, розуміли: ВПО зберігають свої права громадян та постійних мешканців, але наявний той факт, що вони постійно стикаються з ризиками, що супроводжують переміщення, а також існує враз-

⁵³¹ *Керівництво для законодавців та високопосадовців*, С. 24.

ливість, що може унеможливити повне здійснення їхніх прав; як саме повинні діяти посадові особи при виконанні власних обов'язків щодо ВПО; чим саме будь-які нові методи і процедури щодо ВПО відрізняються від звичайних методів і процедур, що застосовуються посадовими особами за нормальних умов; та чому необхідні зміни у підході до того, як посадові особи виконують власну роботу».⁵³²

В. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини не включає в себе конкретні заходи щодо підвищення обізнаності або розробки заходів з підготовки кадрів. Жодних заходів не встановлює і Європейська соціальна хартія. Проте положення ЄСХ про права працівників-мігрантів і членів їхніх сімей вимагає, щоб держави-члени вжили заходів проти «поширення неправдивої інформації щодо еміграції та імміграції»,⁵³³ яка є досить актуальною для внутрішньо переміщених осіб, які належать до національних або етнічних меншин, що можливо стикнулися з дискримінацією на ринку праці своєї країни. Аналогічне положення щодо розгляду соціальних прав мігрантів було прийняте Конгресом місцевих і регіональних органів влади, закликаючи європейські міста і населені пункти до «підвищення обізнаності своїх громадян щодо уникнення дискримінації, зокрема шляхом проведення інформаційних кампаній».⁵³⁴

Рамкова конвенція про захист національних меншин закликає держави вжити заходів для «сприяння взаємній повазі і розумінню, а також співпраці»⁵³⁵ між різними особами, що проживають на їхній території. З цією метою держави повинні «вживати заходів в галузі освіти і наукових досліджень з метою заохочення підвищення рівня знань у сфері культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин та превалюючої групи населення».⁵³⁶ Такі заходи можуть включати в себе, ймовірно, підготовку кадрів і підвищення освіченості населення.

Рекомендації Комітету міністрів про внутрішнє переміщення осіб закликають Раду Європи до сприяння реалізації *Керівних принципів з питання про*

⁵³² Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 26–27.

⁵³³ РЄ, Європейська соціальна хартія (Нова редакція), 3 травня 1996 року, СЕД 163, стаття 19.

⁵³⁴ Конгрес місцевих і регіональних органів влади: Резолюція 218 (2006) «Про встановлення ефективного доступу до соціальних прав для іммігрантів: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 року, п. 106.

⁵³⁵ РЄ, Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 року, СЕД 157, стаття 6, пункт 1.

⁵³⁶ РЄ, Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 року, СЕД 157, стаття 12, пункт 1.

переміщення осіб всередині країни.⁵³⁷ Пояснювальна записка уточнює, що суть завдань Рекомендації полягає в тому, аби «підвищити обізнаність щодо деяких питань, які держави — учасниці Ради Європи розглядають як особливо актуальні щодо становища ВПО в сучасній Європі», зокрема питання правової практики в сфері захисту і допомоги ВПО.⁵³⁸

Парламентська асамблея також заохочує у своїх резолюціях до підвищення рівня обізнаності про становище ВПО за допомогою моніторингу, збору й обміну інформацією. Вона закликала Уповноваженого Ради Європи з прав людини «до об'єднання національних правозахисних установ і уповноважених з прав людини з регіонів, де на даний момент проживають довгострокові ВПО, задля того, щоб оцінити прогрес, досягнутий у виконанні різних рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО і виявити залишкові перешкоди до забезпечення довготривалих рішень, а також видати документ з викладом позиції з цього питання».⁵³⁹ Крім того, Асамблея запропонувала Комітету міністрів «підвищити рівень інформованості про права та існуючі механізми захисту в межах Європейської конвенції з прав людини (СЄД № 5), переглянутої Європейської соціальної хартії (СЄД № 163) і її колективного механізму подачі скарг, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості (ЕКРН) та Рамкової конвенції про захист національних меншин (РКНМ, СЄД № 157) в умовах їх застосування до ВПО».⁵⁴⁰

У наступній резолюції «Вирішення питань щодо власності біженців і внутрішньо переміщених осіб» Парламентська асамблея закликала держави-члени, які зіткнулися з майновими суперечками, пов'язаними з переміщенням, до «співпраці з науковими та громадськими колами, а також національними установами з прав людини задля збору достовірної інформації про кількість і характер майнових претензій, сформульованих пропозицій щодо процедур розгляду таких претензій, контролю за їх виконанням, виявлення перешкод і заходів щодо їх усунення, а також поширення інформації та надання юридичних консультацій особам, які постраждали».⁵⁴¹

⁵³⁷ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, Преамбула.

⁵³⁸ РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, Загальні міркування.

⁵³⁹ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Люди, забуті Європою: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 18.

⁵⁴⁰ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 15.2.3.

⁵⁴¹ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення питань щодо власності біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 11.2.

Що стосується відповідних навчальних програм, присвячених реінтеграції ВПО, Конгрес місцевих і регіональних органів влади запропонував «Європейському комітету з міграції (ЕКМ) розглянути, які нові види діяльності потенційно можуть сприяти безперервному поверненню переміщених осіб, зокрема за допомогою навчальної програми для персоналу державних служб, спрямованих на поліпшення розуміння й активізації етнічного та культурного розмаїття, або програм, що мають на меті сприяння справедливому доступу до державних служб і зайнятості».⁵⁴²

С. Аналіз національного законодавства

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» не містить жодних положень, які б стосувалися підвищення обізнаності та проведення тренінгів з питань внутрішнього переміщення, прав ВПО та відповідальності держави. Однак План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року містить низку заходів щодо підвищення обізнаності та проведення тренінгів і, зокрема, передбачає проведення інформаційної кампанії, «направленої на боротьбу із стигматизацією та дискримінаційними настроями по відношенню до ВПО, з боку як місцевого населення, так і органів виконавчої влади».⁵⁴³

Це є особливо важливим, оскільки інші нормативні акти, навпаки, створюють передумови для стигматизації ВПО. Зокрема, Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затверджена Постановою КМУ № 1094 від 16 грудня 2015 року⁵⁴⁴, передбачає реалізацію державної інформаційної стратегії, спрямованої на формування у ВПО відчуття поваги до України, патріотичного виховання, толерантності тощо. Як наслідок, Комплексна державна програма розглядає ВПО як чужинців, які потребують спеціального виховання. Це саме по собі вже є проявом стигматизації, який провокує подальше укорінення упередженості і ворожого ставлення до ВПО. Водночас програма не містить жодного положення про необхідність прививати державним службовцям та суспільству в

⁵⁴² Конгрес місцевих і регіональних органів влади, Рекомендація 147 (2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість в Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади», 27 травня 2004 року, п. 5.к.

⁵⁴³ План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, п. 190–1.

⁵⁴⁴ <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015-%D0%BF>.

190 цілому співчуття до ВПО та формувати розуміння вразливої ситуації, в якій ті опинилися, або щодо просування ідей толерантності по відношенню до ВПО та солідарності з ними.

Особлива роль в аспекті підвищення обізнаності державних службовців та широкої громадськості про конкретні проблеми, з якими зіштовхнулися ВПО, так само як і про їх потенціал, а також щодо формування відчуття солідарності з ВПО належить омбудсману (див. розділ щодо національних інститутів з захисту прав людини).

D. Рекомендації

- Розробити та ухвалити нормативні акти щодо порядку дій службовців державної соціальної служби (Міністерства соціальної політики) та Державної служби з надзвичайних ситуацій, а також інших відповідних державних органів, включаючи Державну міграційну службу, Державну прикордонну службу, посадовців місцевих державних адміністрацій, тощо у випадку внутрішнього переміщення.
- Розробити освітній курс щодо прав ВПО та відповідальності державних службовців та зробити його обов'язковою частиною заходів з підвищення кваліфікації службовців державної соціальної служби та Державної служби з надзвичайних ситуацій, а також інших відповідних державних органів, включаючи Державну міграційну службу, Державну прикордонну службу, посадовців місцевих державних адміністрацій тощо.
- Імплементувати положення Національного плану дій з прав людини, що стосується «проведення інформаційної кампанії по боротьбі з стигматизацією і дискримінаційним ставленням до внутрішньо переміщених осіб зі сторони як місцевого населення, так і державних службовців»;
- Проводити кампанії з підвищення обізнаності, спрямовані на роз'яснення того, хто такі ВПО, а також щодо особливих потреб ВПО, які є наслідком їх переміщення, а також ознайомлення з історією масового переміщення населення в Україні (включаючи переміщення внаслідок Чорнобильської катастрофи та природних катастроф, зокрема повеней у Прикарпатті).

19. НАЦІОНАЛЬНА ПРАВОЗАХИСНА ІНСТИТУЦІЯ, ЯКА ОПІКУЄТЬСЯ ПИТАННЯМИ, ПОВ'ЯЗАНИМИ З ВНУТРІШНІМ ПЕРЕМІЩЕННЯМ

191

Національна правозахисна установа (НПУ) — це фінансований державою самостійний орган, створений на підставі закону або постанови, що має широкі повноваження у сфері захисту та сприяння правам людини. Хоча НПУ фінансуються державою, вона є повністю незалежним від неї; НПУ не є неурядовою організацією, швидше, вона виступає мостом між громадянським суспільством та урядом. НПУ має широкі повноваження сприяти правам людини та захищати їх в національному контексті за допомогою переліку заходів, зокрема: підвищення обізнаності щодо прав людини як у суспільства, так і у органів державної та місцевої влади, у тому числі представників правоохоронних органів та збройних сил; моніторинг дотримання урядом власних зобов'язань за угодами щодо прав людини; надання консультацій посадовим особам в уряді та законодавцям у процесі створення проекту закону з метою відповідності останнього до прав людини; а також розслідування окремих скарг на порушення прав людини.

У ситуаціях з внутрішнім переміщенням НПУ може відігравати важливу роль у сприянні правам ВПО та захисту цих прав. Резолюції ООН заохочують НПУ до цього.⁵⁴⁵ У будь-якій країні, де відбувається внутрішнє переміщення, увага до проблем ВПО повинна бути невід'ємною частиною роботи НПУ. Справді, підтримка ролі НПУ у сприянні та захисту прав ВПО вважається показником національної відповідальності за вирішення проблем внутрішнього переміщення.⁵⁴⁶

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Надання такому органу, як Національній комісії з прав людини або секретаріату Уповноваженого з прав людини повноважень та відповідальності щодо здійснення моніторингу та звітування з питань поваги до прав ВПО та їх захисту.

⁵⁴⁵ Див., наприклад, Резолюцію Комісії ООН з прав людини 2004/55 від 20 квітня 2004 року, пункти 18 та 21, Резолюцію Комісії ООН з прав людини 2003/51 від 22 квітня 2003 року, пункти 18 та 21, Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН 64/162 від 17 березня 2010 року, пункт 20.

⁵⁴⁶ *Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади*, С. 19–20. Аналіз обсягу дотримання показників у різних країнах розміщено у праці Ферріс, Мууні та Старка «Від відповідальності до відповіді», С. 99–112.

У *Керівних принципах* зазначено, що на державну владу покладається основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам.⁵⁴⁷ *Керівні принципи* не вказують на методи та інституційні механізми, за допомогою яких уряди повинні здійснювати цю відповідальність. Проте деякі пропозиції щодо цього в аспекті вирішення питань внутрішнього переміщення викладені у Параметрах відповідальності національної влади. Один з дванадцяти показників національної відповідальності у Параметрах — це НПУ, що займаються проблемами ВПО.⁵⁴⁸ НПУ, що активно займається проблемами ВПО, сприятиме розвитку і зміцненню ефективного дотримання відповідальності уряду перед різними НПУ. Крім того, як зазначено вище, Генеральна Асамблея ООН закликала уряд надати захист та підтримку ВПО, а також схвально відзначила «зростаючу роль НПУ у допомозі ВПО, а також у сприянні та захисту їхніх прав».

Ще більш доцільними є *Паризькі принципи*, які є міжнародно узгодженим переліком стандартів, що врегульовують та визначають діяльність НПУ.⁵⁴⁹ Паризькі принципи визначають роль, склад, статус та функції НПУ відповідно до таких принципів: незалежність (гарантована статутом (законом) або конституцією); автономія від уряду; плюралізм, у тому числі серед його членів; широкі повноваження, що ґрунтуються на загальних стандартах прав людини; належні повноваження для розслідування; та належне забезпечення ресурсами та фінансуванням.⁵⁵⁰ *Паризькі принципи* є загальновизнаним критерієм легітимності та надійності НПУ. Загалом, НПУ класифікуються ООН з точки зору відповідності цим Принципам.⁵⁵¹ НПУ в Україні — Уповноважений Верховної Ради України з прав людини — отримав від ООН клас «А», найвищу категорію дотримання *Паризьких принципів*.

⁵⁴⁷ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 3(1).

⁵⁴⁸ *Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади*, С. 19–21.

⁵⁴⁹ Резолюція Генеральної асамблеї ООН 48/134 про «Національні установи, що займаються сприянням та захистом прав людини», що була ухвалена 20 грудня 1993 року.

⁵⁵⁰ У розділі В.2 Паризьких принципів йдеться про таке: «Національна установа повинна мати інфраструктуру, що забезпечує безперерйне здійснення її діяльності, зокрема достатнє фінансування. Мета такого фінансування має полягати в тому, щоб надати національній установі можливість мати свій персонал і свої приміщення задля того, щоб вона могла бути незалежною від уряду і не підлягала фінансовому контролю, який може впливати на її незалежність».

⁵⁵¹ Див. <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/Global.aspx>.

Ані Європейська конвенція з прав людини, ані Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення і Пояснювальна записка не посилаються на національні установи з прав людини або на інші умови, згідно з якими органи повинні здійснювати свій обов'язок із захисту прав людини ВПО. Проте Рекомендація передбачає зобов'язання з боку держав щодо «вживання відповідних заходів [...] з метою запобігання діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, фізичну недоторканність і свободу, а також безпеку» і «задля ефективного розслідування передбачуваних порушень цих прав».⁵⁵² Національна установа з прав людини може зіграти важливу роль у сприянні, наданні допомоги і моніторингу таких заходів державами.

Важливу роль, яку НПО можуть відігравати в моніторингу і захисті прав ВПО, було підкреслено в низці резолюцій Парламентської асамблеї Ради Європи. У 2009 році в Рекомендації про тривале переміщення Парламентська асамблея закликала Уповноваженого із захисту прав людини Ради Європи «до об'єднання національних правозахисних установ і омбудсманів з регіонів, на території яких на даний момент перебувають ВПО задля того, щоб оцінити прогрес, досягнутий в ході виконання різних рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО і виявити залишкові перешкоди до забезпечення довготривалих рішень, а також видати документ з викладом позиції з цього питання».⁵⁵³ Крім того, в тій же Рекомендації, Асамблея закликала держави-члени «як і раніше підтримувати національні, регіональні і міжнародні установи з прав людини, що діють в державах-членах, у стимулюванні уряду щодо вирішення питання обмеженого доступу ВПО до їхніх прав».⁵⁵⁴ У наступній Резолюції «Вирішення питань власності біженців і внутрішньо переміщених осіб» Парламентська асамблея закликала держави-члени в тих країнах, де мають місце майнові суперечки, пов'язані з переміщенням, «до співпраці з науковими та громадськими колами, а також національними установами з прав людини у процесі збору достовірної інформації про кількість і характер майнових претензій, формулюванні пропозицій щодо процедур розгляду таких претензій, контроль за їх виконанням, виявлення перешкод і заходів щодо їх усунення, а також поширення інформації та надання юридичних кон-

⁵⁵² РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 5.

⁵⁵³ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 18.

⁵⁵⁴ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), «Люди, забуті Європою: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п. 15.5.3.

сультаций особам, які постраждали».⁵⁵⁵ Крім того, в Резолюції Асамблеї, присвяченій становищу ВПО і їх поверненню на Північний Кавказ, вона закликала російський уряд «*вжити належних заходів для забезпечення незалежності національних механізмів в галузі прав людини на Північному Кавказі, а також підтримувати безперервний моніторинг здійснення прав людини ВПО і виконання зобов'язань уряду по відношенню до ВПО*»⁵⁵⁶, до того ж полегшити роботу місцевих НУО, що працюють у регіоні, де проживають ВПО.⁵⁵⁷

Крім того, у 1999 році було засновано інститут Уповноваженого Ради Європи з прав людини, який отримав мандат, що включає у себе «сприяння діяльності національних уповноважених з прав людини або аналогічних інститутів у галузі прав людини».⁵⁵⁸ При описі аспектів використання цього мандата, хоча в ньому конкретно і не згадуються ВПО, дійсно вказується, що під час відвідування країни Уповноважений з прав людини повинен зустрітися із «звичайними людьми, що зіткнулися з проблемами в галузі прав людини», а також «відвідати місця, в яких спостерігаються проблеми, пов'язані із застосуванням прав людини [...] поселення, в яких проживають соціально незахищені групи населення».⁵⁵⁹ Уповноважені з прав людини РЄ включили моніторинг виконання прав вимушених переселенців як складову своїх візитів до країн і доповідей, в тому числі і до України. Наприклад, доповідь Уповноваженого із прав людини від 2015 року після його візиту в Україну включає в себе розділ, присвячений ВПО.⁵⁶⁰

С. Аналіз національного законодавства

Відповідно статті 101 Конституції України парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Стаття 55 Конституції проголошує право кожного звертатися за захистом своїх прав до Омбудсмана. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав

⁵⁵⁵ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення питань щодо власності біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п.11.2.

⁵⁵⁶ Резолюція ПАРЕ 1879(2012), «Становище ВПО та репатріантів у Північнокавказькому регіоні», 26 квітня 2012 року, п. 8.1.10.

⁵⁵⁷ Резолюція ПАРЕ 1879(2012), «Становище ВПО та репатріантів у Північнокавказькому регіоні», 26 квітня 2012 року, — стосовно ГО, п. 8.1.11.

⁵⁵⁸ РЄ, Комітет міністрів, Резолюція (99) 50 «Про уповноваженого із захисту прав людини», 7 травня 1999 року, стаття 3(е).

⁵⁵⁹ Див. Мандат Комісара Ради Європи з прав людини.

⁵⁶⁰ Доповідь Нілса Муїжнієкса, Комісара Ради Європи з прав людини, після візиту до України в період з 29 червня по 3 липня 2015 року, Док. CommDH(2015)23, 3 листопада 2015 року.

людини» (Закон про Омбудсмана) від 23 грудня 1997 р. не визначає спеціальних повноважень Омбудсмана стосовно прав ВПО. Законодавство щодо ВПО, зокрема, Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також не встановлює спеціальних функцій Омбудсмана і не містить посилань на Секретаріат Омбудсмана. Отже, ВПО можуть звернутись до Омбудсмана за захистом чи консультаціями як громадяни України або особи, які постійно проживають в ній.

Конституція і Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року створюють модель єдиного Омбудсмана з наступними ознаками: конституційний статус; можливість кожному звернутися безпосередньо до Омбудсмана; незалежність Омбудсмана від будь-якого органу державної влади або місцевого самоврядування та посадових осіб; широкі повноваження стосовно переліку підконтрольних органів державної влади, в тому числі судів, органів місцевого самоврядування та посадових осіб; широкі повноваження для запитів та перевірок, а також для постійного моніторингу; повноваження для розгляду клопотань і внесення подань щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини. Перший Омбудсман був призначений в 1998 році.

Омбудсман уповноважений виносити акти реагування за своєю ініціативою або на звернення осіб. Ще одним важливим завданням Омбудсмана є підвищення правової грамотності населення України⁵⁶¹ через регулярне інформування про результати її або його діяльності, поширення правової інформації та консультування заявників з правових питань, а також поширення знань про міжнародні стандарти в області прав людини.

Омбудсман в своєму розпорядженні має наступні інструменти реагування:

- Подання щодо усунення порушень в сфері судочинства чи адміністративної практики;⁵⁶²
- Конституційні подання до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність до Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України;⁵⁶³

⁵⁶¹ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», ст. 3.

⁵⁶² Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», ст. 15.

⁵⁶³ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», ст. 13 і 15; Закон України «Про Конституційний Суд України», ст. 40 і 41.

- Звернення до Вищої Ради юстиції про звільнення судді з посади або дисциплінарних заходів щодо суддів Верховного Суду і вищих спеціалізованих судів;⁵⁶⁴
- Річні звіти⁵⁶⁵ до парламенту із зазначенням виявлених прогалин в національному законодавстві, а також пропозицій щодо його вдосконалення;
- Спеціальні доповіді з конкретних питань про додержання прав і свобод особи.

Омбудсман не має повноважень щодо примусу до додержання виконання законів або її/його рекомендацій і не може виступати як прокурор в адміністративному та цивільному судочинстві; він/вона не може відкрити кримінальне провадження проти будь-якої посадової особи. За доповідями Омбудсмана парламент приймає постанову після представлення. Однак, це не означає, що рекомендації, включені в доповідь, є прийнятими парламентом, включені до плану законодавчої діяльності парламенту, або іншим чином будуть реалізовані парламентом.

З точки зору інституційної підтримки стаття 10 Закону про Омбудсмана передбачає створення Секретаріату для забезпечення діяльності Омбудсмана. Законодавство також передбачає можливість призначення представників за територіальними або тематичними напрямками. Регіональні відділення Омбудсмана були створені у Львівській, Житомирській, Рівненській та Дніпропетровській областях; повноваження цих регіональних відділень поширюються на сусідні області, де немає представництв.

Додержання і захист прав ВПО є пріоритетом діяльності Омбудсмана з початку 2015 року.⁵⁶⁶ На виконання рекомендацій Ради Європи, ОБСЄ та інших організацій, в лютому 2015 року задля систематичного контролю за дотриманням прав ВПО в Секретаріаті Омбудсмана була запроваджена посада представника Омбудсмана з прав ВПО і був створений відповідний підрозділ (відділ) з питань дотримання прав ВПО. За поясненням Омбудсмана, раніше питання ВПО були предметом діяльності різних підрозділів Секретаріату, наприклад з питань додержання прав дітей, соціального захисту та медичного обслуговування; проте ця діяльність була посилена через створення

⁵⁶⁴ Закон України «Про Вищу Раду юстиції», ст. 30 і 38.

⁵⁶⁵ Конституція України, ст. 85; Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», ст. 85.

⁵⁶⁶ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, «Дотримання прав внутрішньо переміщених осіб: один з пріоритетних напрямків діяльності Секретаріату Уповноваженого з прав людини», 3 лютого 2015 року, адреса доступу <http://www.ombudsman.gov.ua/en/all-news/pr/4215-xe-observance-of-the-rights-of-internally-displaced-persons-one-of-prior/>.

окремої посади і підрозділу з питань вимушених переселенців.⁵⁶⁷ Крім того, в лютому 2015 року Уповноважений з прав людини за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) та у співпраці з низкою місцевих НУО, заснував Ресурсний центр з надання допомоги ВПО. Ресурсний центр проводить моніторингові візити для оцінки проблеми ВПО, надає безпосередню допомогу ВПО, а також здійснює аналіз нормативної бази захисту прав ВПО і пропонує необхідні законодавчі зміни.⁵⁶⁸

Діяльність офісу Омбудсмана щодо ВПО здійснюється в таких напрямках:⁵⁶⁹

- Навчання і підвищення обізнаності про права ВПО. Секретаріат Омбудсмана підготував брошури під назвою «дорожня карта» щодо прав ВПО, зокрема з таких питань: реєстрація ВПО і адресна допомога; соціальний захист і забезпечення пріоритетних потреб; з питань вимушених переселенців в цілому; і керівництво для ВПО у пошуку роботи. Ці брошури зосереджені на практичних порадах в допомозі реалізації прав ВПО. Вони широко поширені і опубліковані на веб-сторінці Омбудсмана;
- Розгляд індивідуальних скарг ВПО щодо можливого порушення їх прав. У 2014 році на розгляді в Секретаріаті Омбудсмана знаходилося шістдесят таких індивідуальних скарг;
- Надання рекомендацій щодо реалізації чинного законодавства. Омбудсман випустив посібник з державної соціальної допомоги ВПО; про виплату пенсій і фінансової допомоги ВПО;
- Огляд та аналіз чинного законодавства, виявлення прогалин і невідповідностей в законах і підзаконних правових актах, наприклад актах Кабінету Міністрів, і т.д., і на цій основі розроблення рекомендацій для законодавців щодо вдосконалення законодавства;
- Контроль за дотриманням прав ВПО. Посадові особи Секретаріату Омбудсмана здійснюють регулярні моніторингові візити до місць колективного розміщення ВПО і до органів державної влади з різних питань прав ВПО. Наприклад, в 2014 році моніторингові візити були здійснені у відділи соціального захисту населення 14 областей України;

⁵⁶⁷ Там само.

⁵⁶⁸ Там само.

⁵⁶⁹ Відповідно до Положення про Відділ з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, адреса доступу — <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/dokumenty/viddil-z-pitan-dotrimannya-prav-vnutrishno-peremischenix-osib.html>.

- Звіти до парламенту. Уповноважений з прав людини не подавав до парламенту спеціальної доповіді про стан дотримання прав і свобод ВПО. Проте в доповіді Уповноваженого за 2015 рік одна з глав була присвячена питанням ВПО, в якій були висвітлені результати моніторингових візитів, а також зроблені пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань ВПО.

При цьому необхідно відзначити, що державний бюджет не передбачає жодних додаткових ресурсів для фінансування діяльності Омбудсмана щодо ВПО. Ми маємо погодитись із Омбудсманом, що ця діяльність була активізована, незважаючи на «проблеми у фінансуванні Секретаріату Уповноваженого.»⁵⁷⁰

D. Рекомендації

- Виділити спеціальні кошти з державного бюджету на фінансування діяльності Омбудсмана щодо захисту прав ВПО, зокрема, з метою збільшення потенціалу регіональних представництв Омбудсмана в місцях проживання ВПО.
- Включити до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» обов'язок парламенту приділяти належну увагу пропозиціям Омбудсмана щодо чинного законодавства і включати ці рекомендації до плану законодавчої діяльності парламенту.
- Включити посилання на повноваження і відповідальність Уповноваженого з прав людини щодо моніторингу та звітування про стан дотримання прав ВПО при внесенні майбутніх змін до Закону про ВПО і до закону, який регулює діяльність Омбудсмана.

20. КОНСУЛЬТАЦІЇ З ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ ТА ЇХНЯ ЗАЛУЧЕНІСТЬ

ВПО повинні мати право голосу у прийнятті рішень, що стосуються їхнього життя. Крім цього права, для того щоб програми були більш релевантними, всеохоплюючими та ефективними, варто проводити консультації з ВПО. Проведення консультацій з ними надає інформацію про сучасні реалії та умови, з якими стикаються ВПО, крім того, вони можуть надати пропозиції щодо найбільш ефективного вирішення їхніх питань, нада-

⁵⁷⁰ Там само.

ючи велике значення заходам, які вживаються ними та їхніми громадами для вирішення цих питань. Забезпечення ВПО належною інформацією є найважливішою передумовою для того, щоб вони робили добровільні та поінформовані рішення, у тому числі рішення щодо найбільш критичних питань, зокрема переселення до моменту їхнього переміщення, а також щодо безпечних та довгострокових рішень стосовно переселення. Суттєве значення для легітимності таких консультацій та процесів участі полягає у тому, щоб усі групи ВПО, у тому числі жінки, неповнолітні, особи похилого віку, особи з обмеженими можливостями, меншини та інші соціально відчужені групи мали рівний доступ до таких процесів, а їхні думки та погляди враховувались належним чином.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення проведення консультацій та участі ВПО в усіх справах, що їх стосуються, протягом усіх етапів переміщення, а також надання достатньої інформації з цих питань задля того, щоб вони мали можливість робити добровільні та поінформовані рішення щодо їхнього майбутнього.

А. Міжнародно-правова база

Право ВПО брати участь у рішеннях, що їх стосуються, ґрунтується на міжнародно визнаних правах людини на свободу вираження думки та участі у політичному житті, останнє з яких включає право на пошук, отримання та розповсюдження інформації, а також участь у веденні державних справ.⁵⁷¹ Зобов'язання держав сприяти проведенню консультацій за участю ВПО ґрунтується на *Керівних принципах* і впливає на всі стадії переміщення осіб.

До початку переміщення, а також у ситуаціях, що не належать до небезпечних етапів збройних конфліктів та катастроф, *Керівні принципи* визначають процедурні запобіжні заходи для того, щоб забезпечити чесність процесу переміщення та процедур прийняття рішення у випадку такого переміщення (див. також розділ про захист від примусового переміщення). Серед цих вимог є вимоги, відповідно до яких «адекватні заходи» вживаються «для надання переміщуваним особам вичерпної інформації про причини і порядок їхнього переміщення, а також, у відповідних випадках, про компенсацію та

⁵⁷¹ Див. серед іншого *Загальну декларацію прав людини*, стаття 19; *Міжнародний пакт про громадянські та політичні права* (МПГПП), стаття 25. Див. також *Пояснення до Керівних принципів*, С. 31–32.

переселення».⁵⁷² Загалом, «вживаються заходи для отримання вільної і усвідомленої згоди переміщуваних осіб». Крім того, відповідні органи влади «мають докласти зусиль для залучення переміщуваних осіб, особливо жінок, до планування та здійснення їхнього переселення».⁵⁷³

У *Керівних принципах* вказується, що під час переселення «особливі зусилля докладаються для забезпечення всебічної участі жінок у плануванні і розподілі» найважливіших ресурсів.⁵⁷⁴ Крім того, ВПО не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення, зокрема у питанні права на свободу вираження думки, свободи зібрань та рівноправної участі у справах громади, а також у питанні права голосування та участі у державних та суспільних справах⁵⁷⁵ (див. також розділ про виборчі права).

Що стосується довгострокових рішень щодо переміщення, в *Керівних принципах* передбачено, що компетентні органи влади несуть головний обов'язок і відповідальність за створення умов та надання засобів, які дозволяють ВПО добровільно, в безпечних умовах і з гідністю повернутися в свої будинки або добровільно переселитися в будь-яку іншу частину країни.⁵⁷⁶ Особливі зусилля докладаються для забезпечення всебічної участі ВПО в плануванні і здійсненні їхнього повернення або переселення і реінтеграції.⁵⁷⁷ Крім того, ВПО, які повернулися до своїх домів або переселилися в будь-яку іншу частину країни, не повинні зазнавати дискримінації внаслідок їхнього переміщення, до того ж вони мають право брати всебічну і рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях і мати рівний доступ до державної служби.⁵⁷⁸

В. Стандарти Ради Європи

Ані в ЄКПА, ані в *Рамковій конвенції про захист національних меншин* немає жодної згадки про принципи проведення консультацій із або за участю окремих осіб, про захист прав яких йдеться. *Європейська соціальна хартія* так само не містить загального положення про це, хоча встановлює принцип інформування та участі працівників.⁵⁷⁹

⁵⁷² Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 7(3)(с).

⁵⁷³ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 7(3)(d).

⁵⁷⁴ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 18(3).

⁵⁷⁵ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 22(1)(a), (c), і (d).

⁵⁷⁶ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 28(1).

⁵⁷⁷ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 28(2).

⁵⁷⁸ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 29(1).

⁵⁷⁹ РЄ, *Європейська соціальна хартія* (Нова редакція), 3 травня 1996 року, СЕД 163, стаття 21.

Що стосується особливо ВПО, Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення висуває на перший план необхідність «належного інформування ВПО, надання консультацій, наскільки це можливо, щодо будь-якого рішення, що впливає з їхнього становища до, під час і після їх переміщення».⁵⁸⁰ Пояснювальна записка підкреслює, що право ВПО на отримання інформації та консультацій є «надзвичайно важливим стосовно надання інформації щодо програм реінтеграції та реабілітації, запропонованих для ВПО».⁵⁸¹

Участь і консультації для переселенців більш чітко викладені в документах Парламентської асамблеї. Що стосується безпосередньої участі Ради Європи у цьому процесі, то Асамблея закликає до «згуртування ВПО з усієї Європи задля взаємного обміну досвідом»⁵⁸², а також закликає «мобілізувати і розширити можливості ВПО як діячів свого власного захисту».⁵⁸³ Крім того, Асамблея в доповіді Комітету з питань міграції, біженців та переміщених осіб недвозначно підкреслює принцип «*ефективної і конструктивної участі ВПО в процесі прийняття рішень*»⁵⁸⁴, що стосуються їхнього нового житла. Ще одне положення про участь і консультації в конкретній галузі політики формулюється в Резолюції ПАРЕ 1708 (2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», яка заохочує держави-члени до «*безпосереднього консультування із переселенцями і включення їх до розробки і здійснення процедур, а також виплати відшкодування за втрачену майна*».⁵⁸⁵

Нарешті, Резолюція 218 (2006) Конгресу місцевих і регіональних органів влади щодо соціальних прав іммігрантів, що також може застосовуватись у випадках внутрішнього переміщення, підкреслює, що «*будь-які місцеві або регіональні політичні режими, спрямовані на забезпечення доступу іммігрантів до соціальних прав, повинні включати в себе консультування зацікавлених груп*».⁵⁸⁶

⁵⁸⁰ РЕ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 11

⁵⁸¹ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 11.

⁵⁸² Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), *Люди, забуті Європою: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 15.4.

⁵⁸³ Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009), *Люди, забуті Європою: захист прав довгостроково переміщених осіб*, 24 червня 2009 року, п. 15.3.2.

⁵⁸⁴ Доповідь ПАРЕ «Альтернативи колективних центрів для європейських ВПО і біженців», Док. 13507, 18 листопада 2014 року, п. 55b.

⁵⁸⁵ Парламентська асамблея, Резолюція 1708 (2010), п. 11.3.

⁵⁸⁶ Конгрес місцевих і регіональних органів влади: Резолюція 218 (2006) «Про ефективний доступ до соціальних прав для іммігрантів: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 року, стаття 9.

З деякими застереженнями, всі три умови — право отримувати інформацію, право на об'єднання та право брати участь у веденні справ громади — які є необхідними для реалізації права ВПО брати участь у процесі прийняття рішень та інших сферах суспільного життя, які впливають на їх становище, гарантовані законодавством України.

Відповідно до Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38). Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38). Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (стаття 36). Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір (стаття 34).

Право на інформацію деталізоване Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до його статті 19 будь-хто має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту (стаття 20). Разом з положеннями Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та деяких інших законодавчих актів ці приписи забезпечують необхідні гарантії щодо доступу до інформації.

Що стосується права на об'єднання, не існує ніяких законодавчих перепон, які б заважали ВПО об'єднуватися та взаємодіяти задля захисту своїх інтересів. В цьому контексті ВПО користуються тим самим рівнем захисту, що й інші люди в Україні. Занепокоєння викликають лише органи адвокатського самоврядування, об'єднання юристів, письменників, художників, журналістів та ін., які здійснювали свою діяльність на територіях, що опинилися поза контролем уряду України; в результаті переміщення багато з цих об'єднань знаходяться у вигнанні та, як наслідок, не мають юридичного визнання.

На додаток до цих гарантій загального характеру Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також передбачає консультування з ВПО та залучення їх до вирішення важливих питань. Стаття 8 підтверджує право ВПО брати участь у виборах (див. розділ щодо виборчих прав). Стаття 16 передбачає, що органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування «можуть залучати» громадські об'єднання з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам до процесу формування і реалізації державної політики щодо вирішення питань внутрішньо переміщених осіб. Однак це положення сформульовано не як обов'язок відповідних органів, а лише як можливість. Фактично, законодавство, яке стосується ВПО, ухвалюється та доповнюється без прямих консультацій з ВПО або за умов дуже обмежених консультацій.

Положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» щодо консультацій під час формування і реалізації державної політики реалізуються відповідно до загального законодавства і, зокрема, з урахуванням постанов КМУ № 976 від 5 листопада 2008 року та № 996 від 3 листопада 2010 року, які стосуються процедури і обов'язку державних органів забезпечити консультації з питань державної політики з членами громад. Ці постанови також передбачають проведення громадської оцінки діяльності державних органів, а також спеціальні положення щодо оцінки в аспекті забезпечення дотримання антидискримінаційних стандартів.

Нарешті, варто ще раз повернутися до права голосу (див. розділ щодо виборчих прав). *Фактичне* виключення ВПО з числа виборців на місцевих виборах робить їх безправними та позбавляє їх права голосу і можливості впливу на рішення, які ухвалюються місцевими виборчими органами.

D. Рекомендації

- Доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» положеннями, які б гарантували внутрішньо переміщеним особам право бути залученими до консультацій та участі в процесі ухваленні рішень, які стосуються питань внутрішнього переміщення.
- Провести широкі консультації з ВПО та організаціями громадянського суспільства, залученими до надання підтримки ВПО, з метою обговорення чинного законодавства та політики, які стосуються ВПО, а також пропозицій щодо їх зміни або доповнення.

- Доповнити законодавство вимогою щодо обов'язкової публікації проєктів будь-яких нормативних актів та програм, які стосуються прав ВПО, а також проведення консультацій з ВПО щодо проєктів нормативних актів та програм перед тим, як вони будуть остаточно ухвалені.
- Доповнити законодавство положеннями щодо визнання та продовження функціонування професійних об'єднань, таких як органи адвокатського самоврядування, об'єднання письменників, художників, журналістів та ін., які базувалися на територіях, які зараз не контролюються урядом України, та в результаті переміщення перебувають у вигнанні.

21. СПІВПРАЦЯ З НАЦІОНАЛЬНИМИ ТА МІЖНАРОДНИМИ ГУМАНІТАРНИМИ ПАРТНЕРАМИ

Масштаби потреб ВПО щодо захисту, підтримки та вирішення питань, як правило, є такими, що не можуть бути задоволені ані однією державною установою (див. розділ про Національний уповноважений орган, відповідальний за координацію захисту та підтримку ВПО), ані механізмом держави в цілому. Зазвичай необхідно стає додаткова допомога, що потребує співпраці з державними та міжнародними гуманітарними партнерами. Проте в деяких випадках влада може перешкоджати наданню допомоги шляхом заборони в'їзду міжнародним гуманітарним організаціям до країни або запобігання доступу національних і міжнародних гуманітарних партнерів до певних переселених громад, які потребують допомоги і захисту. В інших випадках можуть існувати внутрішні правові та адміністративні перепони для надання міжнародної допомоги. Відсутність координації між владою і гуманітарними партнерами також може перешкоджати ефективному здійсненню гуманітарної діяльності.⁵⁸⁷ З метою полегшення надання захисту, сприяння, вирішення проблем та підтримки ВПО ці перешкоди повинні бути усунені шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення необхідного правового ґрунту для співпраці з національними та міжнародними гуманітарними партнерами, у тому числі створення положень, що спростять негайний в'їзд гуманітарних вантажів та волонтерів, наприклад скасування візових та митних вимог.

⁵⁸⁷ Див. Параметри відповідальності національної влади, С. 66–67.

У *Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни* зазначено, що на державну владу покладається «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, які перебувають під її юрисдикцією».⁵⁸⁸ Принцип 25 *Керівних принципів ООН* підтверджує цей загальний принцип та далі, у пункті 2, наголошує на тому, що:

Міжнародні гуманітарні організації та інші відповідні сторони мають право пропонувати свої послуги для надання допомоги ВПО. Такі пропозиції не слід розглядати як недружній акт або втручання у внутрішні справи будь-якої держави і до них слід ставитися доброзичливо. Ці пропозиції не повинні бути необґрунтовано відхилені, особливо якщо відповідні органи влади не здатні або не бажають надати необхідну гуманітарну допомогу.⁵⁸⁹

Внаслідок цього правового зобов'язання держав «всі відповідні органи влади забезпечують і полегшують вільне транспортування гуманітарної допомоги і гарантують особам, які займаються наданням такої допомоги, швидкий і безперешкодний доступ до ВПО».⁵⁹⁰ Таким «особам, що займаються наданням гуманітарної допомоги, їхнім транспортним засобам та вантажам забезпечується недоторканність і захист. Вони не повинні зазнавати випадків нападу на них або інших актів насильства».⁵⁹¹ Будь-яка гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації.⁵⁹² У зв'язку з цим гуманітарна допомога для ВПО «не повинна використовуватися не за призначенням, зокрема з політичних або військових міркувань».⁵⁹³

На додаток до цих загальних принципів, що регулюють співпрацю з міжнародною спільнотою в питанні надання гуманітарної допомоги, *Керівні принципи* також передбачають необхідні для цього норми щодо конкретних заходів.

⁵⁸⁸ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 3(1). Міжнародне право, на якому ґрунтується цей Принцип, міститься у *Поясненні до Керівних принципів*, С. 19–20. Як наслідок, в Принципі 3(2) йдеться про те, що: «ВПО мають право просити і отримувати від органів влади захист і гуманітарну підтримку».

⁵⁸⁹ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 25(2). Див. також *Пояснення до Керівних принципів*, С. 114–115.

⁵⁹⁰ *Пояснення до Керівних принципів*, С. 114–115.

⁵⁹¹ *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 26. Див. також *Пояснення до Керівних принципів*, С. 120.

⁵⁹² *Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни*, Принцип 24(1).

⁵⁹³ Див. також *Пояснення до Керівних принципів*, С. 111.

Принцип 16(2) наголошує на тому, що відповідні органи влади повинні співпрацювати з компетентними міжнародними організаціями у питанні з'ясування долі і місцезнаходження ВПО, що вважаються зниклими безвісти, крім того, вони повинні інформувати близьких родичів про хід пошуків і повідомляти їх про будь-які отримані результати.⁵⁹⁴ Компетентні органи відповідно до Принципу 17(3) заохочують діяльність гуманітарних організацій, що беруть участь у вирішенні завдань із возз'єднання родин, і співпрацюють з ними»⁵⁹⁵ (див. також розділ про сімейне життя). Принцип 30 підтверджує зобов'язання з боку влади забезпечити і полегшити «міжнародним гуманітарним організаціям та іншим відповідним сторонам» оперативний і безперешкодний доступ до ВПО з метою сприяння їхньому переселенню і реінтеграції.⁵⁹⁶

Дотримання цих правових зобов'язань щодо співпраці з міжнародною спільнотою з метою забезпечення того, щоб ВПО отримали захист, підтримку та вирішення їхніх питань, розглядається як показник національної відповідальності стосовно вирішення питань внутрішнього переміщення.⁵⁹⁷ До практичних заходів, що демонструють таку співпрацю, входить скасування владою вимог для транзитних, в'їзних та виїзних віз для співробітників гуманітарних організацій, які офіційно виконують свої обов'язки, зведення до мінімуму митних перевірок та вимог до документації, а також скасування будь-яких інших застосовних мит або обмежень на експорт, транзит або імпорт предметів і обладнання першої необхідності.⁵⁹⁸

Іншим важливим способом, за допомогою якого уряди країн можуть продемонструвати співробітництво з міжнародним співтовариством, є запрошення до країни спеціальних експертів з питань ВПО і прав людини, наприклад Спеціального доповідача з питань про права людини внутрішньо переміщених осіб та Верховного комісара Ради Європи з прав людини. Такі візити можуть зіграти важливу роль у сприянні діалогу щодо ситуації з ВПО, підвищенні національної обізнаності про проблеми, з якими стикаються ВПО, стимулюванні уряду прийняти або покращити політики і програми для ефективного вирішення проблем внутрішнього переміщення і зміцненні сильних зв'язків між органами влади та міжнародною спільнотою, громадянським суспільством, а також із самими ВПО.⁵⁹⁹

⁵⁹⁴ Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 71.

⁵⁹⁵ Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 76.

⁵⁹⁶ Керівні принципи з питання про переміщення осіб всередині країни, Принцип 30. Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 140–141.

⁵⁹⁷ Параметри відповідальності національної влади, С. 24–26.

⁵⁹⁸ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 63.

⁵⁹⁹ Параметри відповідальності національної влади, С. 25.

Жодна з ключових конвенцій Ради Європи⁶⁰⁰ не містить положення про співпрацю з міжнародними організаціями з метою сприяння наданню гуманітарної допомоги. Стаття 18 Рамкової конвенції про захист національних меншин, втім, може розглядатися як актуальна у цій ситуації, якщо переміщені особи належать до певної групи національних меншин. Ця стаття встановлює важливі положення про міжнародне співробітництво на випадок, коли національні меншини потребують захисту:

«[С]торони будуть прагнути до укладання, у разі необхідності, двосторонніх і багатосторонніх угод з іншими державами, зокрема з сусідніми, з метою забезпечення захисту осіб, що належать до національних меншин.

2. Там, де це доречно, Сторони вживають заходів, спрямованих на заохочення міжнародного співробітництва. Ця стаття закликає Сторони укладати, на додаток до існуючих міжнародних документів, де обставини дозволяють, двосторонні і багатосторонні угоди про захист національних меншин. Вона також стимулює міжнародне співробітництво. Як підкреслюється у Віденській декларації і її Додатку II, такі угоди і співробітництво мають важливе значення для заохочення толерантності, процвітання, стабільності і миру.»⁶⁰¹

Прихильність Комітету міністрів до реалізації *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення*⁶⁰² і конкретні положення Рекомендації Комітету міністрів, а також Пояснювальна записка про внутрішнє переміщення підтверджують відповідальність відповідних держав за полегшення доступу до гуманітарної допомоги з боку міжнародних суб'єктів. Відповідно до Рекомендації відповідальність відповідної держави за надання гуманітарної допомоги тягне за собою обов'язок просити «допомогу від інших держав або міжнародних організацій, якщо відповідна держава не в змозі забезпечити захист і допомогу своїм внутрішньо переміщеним особам.»⁶⁰³ Крім того, пропозиції від інших держав або міжнародних організацій з надання допомоги не повинні довільно відхилятися.⁶⁰⁴ Пояснювальна записка встановлює,

⁶⁰⁰ РЄ, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, до якої були внесені зміни Протоколами № 11 та 14, 4 листопада 1950 року, СЕД 5; РЄ, Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 року, СЕД 163; РЄ, Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 року, СЕД 157.

⁶⁰¹ РЄ, Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 року, СЕД 157, ст. 18.

⁶⁰² РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, Преамбула.

⁶⁰³ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 4.

⁶⁰⁴ РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація 2006 (6) «Про внутрішньо переміщених осіб», 5 квітня 2006 року, п. 4.

що «відмова, яка не є досить обґрунтованою, або яка не відповідає закону», чи «відмова від будь-якої пропозиції міжнародного органу, відповідального за гуманітарну допомогу» являють собою довільну відмову.⁶⁰⁵ Щоразу, коли яка-небудь держава просить допомоги для вирішення проблем щодо внутрішнього переміщення, держави — члени Ради Європи «погоджуються на надання такої допомоги», хоча вони не зобов'язані це робити.⁶⁰⁶

Що стосується головного обов'язку держави, в якій відбулося внутрішнє переміщення осіб, щодо забезпечення захисту і допомоги ВПО, Комітет міністрів вважає, що в «виняткових випадках, що визначаються найвищими міжнародними організаціями», ця відповідальність може бути передана зовнішній державі, яка здійснює ефективний владний *де-факто* контроль над територією, розташованою за межами її міжнародно визнаних кордонів. Ця відповідальність також може бути перекладена, знову ж таки лише у «виняткових випадках, що визначаються найвищими міжнародними організаціями», на міжнародну організацію, уповноважену відповідно до норм міжнародного права забезпечувати захист та допомогу ВПО, наприклад, як це відбувалося в Косові.⁶⁰⁷

Є ціла низка документів Парламентської асамблеї, що містять положення, які стосуються співпраці з партнерами у сфері гуманітарної діяльності з метою захисту переміщених громад. По-перше, Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009) наголосила на необхідності співпраці з Європейським Союзом, зокрема, шляхом встановлення Східного партнерства та Європейської політики сусідства.⁶⁰⁸ По-друге, в питаннях, що стосуються прав власності ВПО, в Резолюції 1708 (2010) Асамблея закликає відповідні держави-члени звернутися за технічною допомогою до інших країн або міжнародних організацій.⁶⁰⁹ Та ж Резолюція заохочує УВКБ ООН та ОБСЄ «до висвітлення питань щодо власності при переміщеннях у Європі в межах їхніх відповідних манда-

⁶⁰⁵ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 8.

⁶⁰⁶ РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 8.

⁶⁰⁷ Пояснювальна записка встановлює, що Місія Організації Об'єднаних Націй в Косові була створена Радою Ради Безпеки ООН з відповідальністю в тому числі за створення «безпечних умов, в яких біженці і переміщені особи можуть безпечно повернутися додому, в яких міжнародна цивільна присутність може безперешкодно працювати, може бути встановлена тимчасова адміністрація і безперешкодно доставлена гуманітарна допомога». РЕ, Комітет міністрів, Пояснювальна записка до Рекомендації (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 року, пункт 4.

⁶⁰⁸ Рекомендація ПАРЕ 1877(2009), «Люди, забуті Європою: захист прав довгостроково переміщених осіб», 24 червня 2009 року, п.13.

⁶⁰⁹ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 11.

тів, а також рекомендує продовжувати і розширювати свої зусилля щодо забезпечення вирішення таких питань власності на національному рівні».⁶¹⁰ По-третє, Резолюція ПАРЕ 2026 (2014), присвячена житлу і засобам до існування біженців і внутрішньо переміщених осіб закликає до «розробки глобальної стратегії стосовно, зокрема, прийняття стійких рішень для переселення та реінтеграції переміщених осіб, відповідно до основних принципів організації Об'єднаних Націй та консультацій із відповідними міжнародними організаціями».⁶¹¹ Нарешті, Резолюція 2028 (2015) щодо ВПО в Україні запропонувала «Банкові розвитку Ради Європи розглянути заходи, спрямовані на надання допомоги переміщеному українському населенню і відбудовування постраждалих районів».

С. Аналіз національного законодавства

Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» забезпечує правову основу для співпраці уряду України з міжнародними організаціями та іншими гуманітарними партнерами з питань, що стосуються внутрішнього переміщення. Відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону Україна співпрацює з іншими державами, міжнародними організаціями з метою запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення та підтримання умов, що дають змогу таким особам добровільно, в безпечних умовах та з гідністю повернутися до покинутого місця проживання, або умов для інтеграції внутрішньо переміщених осіб за новим місцем проживання в Україні. Хоча це положення має досить декларативний характер, ч. 2–4 ст. 18 дають додаткові роз'яснення щодо того, як уряд має сприяти наданню гуманітарної допомоги з боку міжнародних донорів, а саме: уряд повинен сприяти прискоренню імпорту гуманітарних вантажів міжнародними донорами.⁶¹² Проте Закон про ВПО не зазначає будь-яких конкретних прискорених процедур або посилань на такі процедури. Закон також передбачає, що міжнародна гуманітарна, благодійна, технічна та будь-яка інша безповоротна допомога, що надається ВПО, звільняється від оподаткування та митних платежів.⁶¹³

⁶¹⁰ Резолюція ПАРЕ 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року, п. 12.

⁶¹¹ Резолюція ПАРЕ 2026 (2014), «Альтернативи колективних центрів для європейських ВПО і біженців», 18 листопада 2014 року, п. 10.2.1.

⁶¹² Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 18 п. 2.

⁶¹³ Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 18 п. 3.

Також важливим є Закон «Про гуманітарну допомогу», який передбачає, що товари, які ввозяться як гуманітарна допомога, підлягають першочерговому безкоштовному спрощеному декларуванню органами доходів і зборів. Закон також передбачає, що виконавчі органи мають прийняти інструкцію про першочергове безкоштовне спрощене декларування гуманітарної допомоги.⁶¹⁴ Така інструкція була прийнята в 1999 році, але була скасована в жовтні 2015 року.⁶¹⁵ 15 серпня 2014 року Кабінет Міністрів прийняв *Постанову № 347 «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги»*, яка передбачає, що заходи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності не застосовуються щодо декларування та митного оформлення гуманітарного товару, який надається Міжнародним комітетом Червоного Хреста, Всесвітньою організацією охорони здоров'я, Організацією Північноатлантичного договору (НАТО) та ООН. Згодом, 8 жовтня 2014 року, Кабінет Міністрів прийняв *Постанову № 566 «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги»*, яка передбачає, що такі ж правила застосовуються до гуманітарної допомоги, що надається урядами інших держав через уповноважені ними організації. Тільки 24 грудня 2015 року до Податкового кодексу було внесено зміни, які звільнили міжнародну гуманітарну допомогу від оподаткування.⁶¹⁶

Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також встановлює правову основу для співпраці з місцевими гуманітарними партнерами. Стаття 16 передбачає, що державні органи можуть залучати громадські об'єднання до процесу формування і реалізації державної політики щодо вирішення питань ВПО. Крім того, стаття 15(2) передбачає, що для розвитку та поліпшення матеріально-технічної бази, спрямованої на забезпечення захисту прав і свобод ВПО, можуть залучатися кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та громадських об'єднань, інші не заборонені законодавством джерела.

Закон «Про гуманітарну допомогу» також включає в себе положення про підтримку іноземців та осіб без громадянства, які доставляють гуманітарну

⁶¹⁴ Закон «Про гуманітарну допомогу», ст. 8(3).

⁶¹⁵ Наказ Державної митної служби України № 852 «Про затвердження Інструкції про першочергове безкоштовне спрощене декларування гуманітарних вантажів».

⁶¹⁶ Податковий Кодекс України, ст. 197, п. 197.11.

допомогу в Україні.⁶¹⁷ Відповідно до Закону такі особи мають право на першочергове, безкоштовне візове обслуговування, а також на поселення в готелях за тарифами, встановленими для громадян України. Це положення є декларативним, оскільки не встановлено процедури або не має посилання на процедуру пріоритетного візового обслуговування для даної категорії осіб.

Гуманітарні партнери мають обмежений доступ до територій Криму та Східної України, які не контролюються урядом України. Відповідно до *Постанови Кабінету Міністрів України № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»* від 4 червня 2015 року іноземцям необхідно мати спеціальний дозвіл для в'їзду до Криму (п. 3.1). Міжнародні організації, міжнародні неурядові організації, неурядові організації інших держав та незалежні правозахисні місії можуть отримати дозвіл на в'їзд до Криму, якщо Міністерство закордонних справ України дасть на це згоду. Для отримання таких дозволів особам необхідно подати заяву начальнику територіального органу Державної міграційної служби або територіального підрозділу Державної міграційної служби у Новотроїцькому чи Генічеському районі Херсонської області. Заяви розглядаються протягом 5 робочих днів (п. 25). Що стосується доступу гуманітарної допомоги до Криму, в той час як Кабінет Міністрів заборонив постачання товарів на територію Криму на період окупації, гуманітарна допомога була звільнена від цієї заборони.⁶¹⁸

Представники міжнародних організацій можуть потрапити на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, за умови надання паспортного документа та спеціального дозволу на в'їзд на цю територію. Цей дозвіл можна отримати виключно за клопотанням або погодженням з Міністерством закордонних справ України.⁶¹⁹ Для отримання дозволу особі необхідно подати заяву на веб-порталі Служби безпеки України. Заява розглядається протягом 10 днів. Що стосується доступу гуманітарної допомоги, то міжнародні організації та НУО, які зареєстровані як міжнародні донори Міністерством соціальної політики, мають право на транспортування гуманітарної допомоги за спрощеним порядком — першочергово, без наказу Мінсоцполітики

⁶¹⁷ Закон «Про гуманітарну допомогу», ст. 13.

⁶¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 1035 від 16 грудня 2015 року «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», п. 2.

⁶¹⁹ Наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України № 415 "Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей", п. 7.1.

212 про визнання вантажів гуманітарною допомогою.⁶²⁰ В даний час це 11 організацій, в тому числі УВКБ, ЮНІСЕФ, Данська рада у справах біженців, Save the Children та інші, які зареєстровані Міністерством соціальної політики як міжнародні донори. Повний перелік публікується в Інтернеті на веб-сайті Міністерства соціальної політики.⁶²¹ Організації, яких немає в цьому списку, повинні пройти процедуру оформлення гуманітарної допомоги, яка проводиться Міністерством соціальної політики.⁶²²

Крім того, Кабінет Міністрів України прийняв постанову, яка регулює розподіл гуманітарної допомоги в Донецькій та Луганській областях, в яких проживає найбільша кількість ВПО. Проте всі інші області України (ВПО присутні у всіх областях країни) не мають керівництва з цього питання. *Постанова № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей»* передбачає, що Донецька та Луганська обласні державні адміністрації мають розподіляти допомогу з урахуванням потреб конкретних ВПО. Донецька та Луганська обласні державні адміністрації отримують інформацію від відповідних райдержадміністрацій в Донецькій і Луганській областях про особливо вразливих ВПО, які мають пріоритетне право отримувати допомогу.⁶²³ Однак постанова не визначає критерії або процедури визначення уразливості при оцінці потреб.

D. Рекомендації

- Внести зміни до *Постанови Кабінету Міністрів України № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»* для спрощення доступу міжнародних партнерів до території Криму.
- Внести зміни до *Наказу № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей»* для спрощення доступу міжнародних партнерів до території АТО.

⁶²⁰ Там само, п. 8.2.

⁶²¹ http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=147818.

⁶²² Наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», п. 8.2.

⁶²³ Постанова Кабінету Міністрів України № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей» від 30 січня 2015 року, п. 6.

- Прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які б передбачали спрощення процедури видачі віз для іноземців, які надають гуманітарну допомогу Україні.
- Внести зміни до *Постанови КМУ № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей»* для визначення процедур розподілу гуманітарної допомоги, беручи до уваги критерії уразливості і оцінку потреб.
- Скасувати положення в *Постанові КМУ № 505* від 1 жовтня 2015 року, що обмежує можливість вибору банку, через який ВПО можуть отримувати щомісячну пенсію та будь-яку іншу соціальну допомогу, для того щоб ВПО могли отримувати цю допомогу в будь-якому банку за своїм вибором.

ДОДАТОК 1.

ЗІБРАННЯ СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Угоди

- РЄ, *Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до протоколів № 11 та 14*, 4 листопада 1950 року, ETS 5
- *Протокол № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, 20 березня 1952 року, ETS 9
- *Протокол № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод*, 16 вересня 1963 року, CETS №046
- *Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод щодо заборони дискримінації*, 4 листопада 2000 року, ETS 177
- РЄ, *Європейська хартія регіональних мов або мов меншин*, 4 листопада 1992 року, ETS 148
- РЄ, *Рамкова конвенція про захист національних меншин*, 1 лютого 1995 року, ETS 157
- РЄ, *Європейська соціальна хартія (Переглянута)*, 3 травня 1996 року, ETS 163

Комітет міністрів

- РЄ, Комітет міністрів, *Рекомендація № (98)3 державам-членам щодо доступу до вищої освіти*, 17 березня 1998 року

- РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальний меморандум до Рекомендації Комітету міністрів (2006)6, Додаток СМ(2006)36 від 8 березня 2006 року
- РЄ, Комітет міністрів, Рекомендація Комітету міністрів (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 року
- РЄ, Комітет міністрів, Пояснювальний меморандум до Рекомендації Комітету міністрів (2006)6, Додаток СМ(2006)35 від 5 квітня 2006 року
- РЄ, Комітет міністрів, «Ситуація в Україні», рішення на 1207-му засіданні, 17 вересня 2014 року
- РЄ, Комітет міністрів, «Ситуація в Україні», рішення на 1210-му засіданні, 22 та 24 жовтня 2014 року

Парламентська асамблея Ради Європи

- Рекомендація ПАРЕ № 1499(2001), *«Гуманітарна ситуація біженців і внутрішньо переміщених осіб з Чечні»*, 25 січня 2001 року
- Рекомендація ПАРЕ № 1631(2003), *«Внутрішнє переміщення в Європі»*, 25 листопада 2003 року
- Рекомендація ПАРЕ № 1652(2004), *«Освіта для біженців і внутрішньо переміщених осіб»*, 2 березня 2004 року
- Рекомендація ПАРЕ № 1857(2009), *«Гуманітарні наслідки війни між Грузією і Росією»*, 29 січня 2009 року
- Рекомендація ПАРЕ № 1877(2009), *«Люди, забуті Європою: захист прав людини довгостроково переміщених осіб»*, 24 червня 2009 року
- Резолюція ПАРЕ № 1459(2005), *«Усунення обмежень на право голосу»*, 24 червня 2005 року
- Резолюція ПАРЕ № 1708(2010), *«Вирішення питань, що стосуються майна біженців та внутрішньо переміщених осіб»*, 28 січня 2010 року
- Резолюція ПАРЕ № 1879(2012), *«Стан внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і осіб, що повертаються в місця постійного проживання в Північнокавказькому регіоні»*, 26 квітня 2012 року
- Резолюція ПАРЕ № 1897(2012), *«Забезпечення більшої демократичності виборів»*, 3 жовтня 2012 року
- Резолюція ПАРЕ № 1897(2012), *«Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців»*, 18 листопада 2014 року

- Резолюція ПАРЕ № 2028(2015), «Гуманітарна ситуація біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні», 27 січня 2015 року
- Резолюція ПАРЕ № 2067 (2015) «Особи, що зникли безвісті, під час конфлікту в Україні», 25 червня 2015 року
- Звіт ПАРЕ «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», документ № 13507 від 5 травня 2014 року

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи

- Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи, Рекомендація 147 (2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість у Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади» від 27 травня 2004 року
- Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи: Резолюція 218 (2006) «Про ефективний доступ мігрантів до соціальних прав: роль місцевих і регіональних органів влади» від 1 червня 2006 року

Практика Європейського суду з прав людини

- ЄСПЛ, Абдулазіз, Кабалес і Балкандалі проти Сполученого Королівства, Заява № 9214/80; 9473/81; 9474/81, рішення від 28 травня 1985 року
- ЄСПЛ, Акдівар та інші проти Туреччини, Заява № 21893/93, рішення від 16 вересня 1996 року
- ЄСПЛ, Акдівар та інші проти Туреччини (стаття 50), (99/1995/605/693), рішення від 1 квітня 1998 року
- ЄСПЛ, Акімова проти Азербайджану, Заява № 19853/03, рішення від 27 вересня 2007 року
- ЄСПЛ, Азіз проти Кіпру, Заява № 69949/01, рішення від 22 червня 2004 року
- ЄСПЛ, Будаєва та інші проти Росії, Заяви № 15339/02, 21166/02, 2005 8/02, 11673/02 і 15343/02, рішення від 20 березня 2008 року
- ЄСПЛ, Будіна проти Росії (рішення щодо прийнятності), Заява № 45603/05, рішення від 18 червня 2009 року
- ЄСПЛ, [ВП], Кальвеллі і Чільо проти Італії, Заява № 32967/96, рішення від 17 січня 2002 року

- ЄСПЛ, [ВП], Катан та інші проти Молдови і Росії, Заяви № 43370/04, 8252/05 і 18454/06, рішення від 19 жовтня 2012 року
- ЄСПЛ, Чігаров та інші проти Вірменії, Заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 року
- ЄСПЛ, Круз Варас та інші проти Швеції, Заява № 15576/89, рішення від 20 березня 1991 року
- ЄСПЛ, Кіпр проти Туреччини, Заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року
- ЄСПЛ, Дімейдс проти Туреччини, Заява № 16219/90, рішення від 31 липня 2003 року
- ЄСПЛ, Демопулос проти Туреччини (рішення щодо прийнятності), Заяви № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, рішення від 1 березня 2010 року
- ЄСПЛ, Денізчі та інші проти Кіпру, Заяви № 25316–25321/94 і 27207/95, рішення від 23 травня 2001 року
- ЄСПЛ, Діогенус і Церіотіс проти Туреччини Заява № 16259/90, рішення від 22 вересня 2009 року
- ЄСПЛ, Доган та інші проти Туреччини, Заяви № 8803–8811/02, 8813/02 і 8815–8819/02, рішення від 29 червня 2004 року
- ЄСПЛ, Дубецька та інші проти України, Заява № 30499/03, рішення від 10 лютого 2011 року
- ЄСПЛ, Дземюк проти України, Заява № 42488/02, рішення від 4 вересня 2014 року
- ЄСПЛ, Евейда та інші проти Сполученого Королівства, Заяви № 48420/10, 59842/10, 51671/10 і 36516/10, рішення від 15 січня 2013 року
- ЄСПЛ, Фадеєва проти Росії, Заява № 55723/00, рішення від 9 червня 2005 року
- ЄСПЛ, Гайгюсюз проти Австрії, Заява № 17371/90, рішення від 16 вересня 1996 року
- ЄСПЛ, Грудіч проти Сербії, Заява № 31925/08, рішення від 17 квітня 2012 року
- ЄСПЛ, Гюльмамєдова проти Азербайджану, Заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року
- ЄСПЛ, Інце проти Австрії, Заява № 8695/79, рішення від 28 жовтня 1987 року

- ЄСПЛ, *Інек проти Туреччини*, Заява № 25760/94, рішення від 17 лютого 2004 року
- ЄСПЛ, *Ісгандаров та інші проти Азербайджану*, Заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 і 50924/07, рішення від 8 липня 2010 року
- ЄСПЛ, *Ісмаїлов проти Росії*, Заява № 2947/06, рішення від 24 квітня 2008 року
- ЄСПЛ, *Джафаров проти Азербайджану*, Заява № 17276/07, рішення від 11 лютого 2010 року
- ЄСПЛ, *Джеймс та інші проти Сполученого Королівства*, Заява № 8793/79, рішення від 21 лютого 1986 року
- ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії*, Заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року
- ЄСПЛ, *Куа Пуаре проти Франції*, Заява № 40892/98, рішення від 30 вересня 2003 року
- ЄСПЛ, *Кроон та інші проти Нідерландів*, Заява № 18535/91, рішення від 27 жовтня 1994 року
- ЄСПЛ, *Куріч проти Словенії*, Заява № 26828/06, рішення від 26 червня 2012 року
- ЄСПЛ, *Л.С.В. проти Сполученого Королівства*, (14/1997/798/1001), рішення від 9 червня 1998 року
- ЄСПЛ, *Літгоу та інші проти Сполученого Королівства*, Заяви № 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, рішення від 8 липня 1986 року
- ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини (попередні заперечення)*, Заява № 15318/89, рішення від 23 березня 1995 року
- ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини*, Заява № 15318/89, рішення від 18 грудня 1996 року
- ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини (стаття 50)*, (40/1993/435/514), рішення від 28 липня 1998 року
- ЄСПЛ, *Ментеш та інші проти Туреччини (стаття 50)*, (58/1996/677/867), рішення від 27 липня 1998 року
- ЄСПЛ, *Мозер проти Республіки Молдови та Росії*, Заява № 11138/10, рішення від 23 лютого 2016 року
- ЄСПЛ, *М.С.С. проти Бельгії і Греції*, Заява № 30696/09, рішення від 21 січня 2011 року

- ЄСПЛ, *Пічкур проти України*, Заява № 10441/06, рішення від 7 листопада 2013 року
- ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії*, Заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 року
- ЄСПЛ, *Сааді проти Італії* [ВП], Заява № 37201/06, рішення від 28 лютого 2008 року
- ЄСПЛ, *Сагінадзе та інші проти Грузії*, Заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року
- ЄСПЛ, *Саргсян проти Вірменії*, Заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року
- ЄСПЛ, *Шамаєв та інші проти Грузії та Росії*, Заява № 36378/02, рішення від 12 квітня 2005 року
- ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану*, Заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 і 43635/08, рішення від 13 січня 2011 року
- ЄСПЛ, [ВП] *Стек та інші проти Сполученого Королівства*, Заяви № 65731/01 і 65900/01, рішення від 06 липня 2005 року
- ЄСПЛ, *Татішвілі проти Росії*, Заява № 1509/02, рішення від 22 лютого 2007 року
- ЄСПЛ, *Тлімменос проти Греції*, Заява № 34369/97, рішення від 6 квітня 2000 року
- ЄСПЛ, *Тімішев проти Росії*, Заяви № 55762/00 і 55974/00, рішення від 13 грудня 2005 року
- ЄСПЛ, *Уцаєва та інші проти Росії*, Заява № 29133/03, рішення від 29 травня 2008 року
- ЄСПЛ, *Врунту проти Кіпру*, Заява № 33631/06, рішення від 13 жовтня 2015 року
- ЄСПЛ, *Весселс-Бергерфот проти Нідерландів*, Заява № 34462/97, рішення від 4 червня 2002 року
- ЄСПЛ, *Віліс проти Сполученого Королівства*, Заява № 36042/97, рішення від 11 червня 2002 року
- ЄСПЛ, *Ксенідес-Арестіс проти Туреччини*, Заява № 46347/99, рішення від 22 грудня 2005 року

220 **Європейський комітет із соціальних прав**

- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2003 рік — Франція — Стаття 31 — Право на житло, 2003/def/FRA/31/1/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2011 рік — Туреччина — Стаття 31–1 (ст. 31–1) належні умови проживання, 2011/def/TUR/31/1/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2013 рік — Чорногорія — Стаття 13–1 — 2013/def/FRA/13/1/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2015 рік — Латвія — 2015/def/LVA/31/1/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2015 рік — Сербія — Стаття 16 (ст. 16) соціальний, правовий та економічний захист сім'ї, 2015/def/SRB/16/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2015 рік — Туреччина- (ст. 31–1) належні умови проживання, 2015/def/UKR/31/1/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2015 рік — Україна — (ст. 31–1) належні умови проживання, 2015/def/UKR/31/1/EN
- Європейський комітет із соціальних прав, рішення по суті: Міжнародний центр з питань житлових прав та виселення проти Хорватії (ЦЖПВ), колективна скарга № 52/2008, 22 червня 2010 року

Європейська комісія проти расизму та нетерпимості

- ЄКРН, Третя доповідь по Грузії, 2010 рік, Четвертий цикл, 15 червня 2010 року
- ЄКРН, Четверта доповідь по Туреччині, Четвертий цикл, 8 лютого 2011 року
- ЄКРН, Друга доповідь по Сербії, Четвертий цикл, 31 травня 2011 року
- ЄКРН, Третя доповідь по Грузії, 2011 рік, Четвертий цикл, 31 травня 2011 року

Комісар Ради Європи з прав людини

- Комісар РЄ з прав людини, Тематична доповідь Комісара Ради Європи з прав людини: *Право залишити країну (2013 рік)*
- Комісар РЄ з прав людини, *Лист Нілса Муїжнієкса пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-міністру України, CommR(2014)15 від 27 червня 2014 року*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Вдосконалення національного законодавства України
стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб

- Комісар РЄ з прав людини, «Україна: термінові заходи, яких необхідно вжити для захисту внутрішньо переміщених осіб», від 17 липня 2014 року
- Комісар РЄ з прав людини, *Звіт Нілса Муїжнієкса, Комісара Ради Європи з прав людини, за результатами його візиту до України в період між 29 червня і 3 липня*, документ CommDH(2015)23 від 3 листопада 2015 року

Венеційська комісія

- Венеційська комісія, 2002 рік, *Кодекс належної практики у виборчих справах*
- *Спільний висновок Венеційської комісії і ОБСЄ/БДПЛ щодо Виборчого кодексу «Колишньої Югославської Республіки Македонія», Висновок №356/2005 від 10 липня 2006 року*
- Висновок Венеційської комісії щодо Проекту Закону Грузії «Про майнову реституцію та компенсацію особам, що постраждали на території Грузії, внаслідок конфлікту у колишній Південно-Осетинській автономній області», Висновок № 364/2005, від 22 червня 2007 року

Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права

- Рада Європи, Генеральний Директорат, права людини та верховенства права, *Висновок Генерального Директорату I, Директорату з прав людини щодо Проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», DGI(2014)24, 10 жовтня 2014 року*

ДОДАТОК 2.

ПЕРЕЛІК НАЦІОНАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ЗАХИСТУ ВПО В УКРАЇНІ

Назва законодавчого акту	Дата ухвалення
Конституція України	28.06.1996
Кримінальний кодекс України	05.04.2001
Сімейний кодекс України	10.01.2002
Житловий кодекс Української РСР	30.06.1983
Податковий кодекс України	02.12.2010
Кодекс України про адміністративні правопорушення	07.12.1984
Бюджетний кодекс України	08.07.2010
Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»	20.10.2014
Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»	15.04.2014
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці»	28.12.2014
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб»	05.03.2015
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»	24.12.2015

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення соціального захисту дітей та підтримки сімей з дітьми»	26.01.2016
Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»	06.09.2012
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації»	13.05.2014
Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»	12.08.2014
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації»	15.09.2015
Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»	02.09.2014
Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»	11.12.2003
Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус»	20.11.2012
Закон України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану»	01.07.2010
Закон України «Про житловий фонд соціального призначення»	12.01.2006
Закон України «Про питну воду та питне водопостачання»	10.01.2002
Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»	24.02.1994
Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я»	19.11.1992
Закон України «Про лікарські засоби»	04.04.1996
Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб»	06.04.2000
Закон України «Про оздоровлення та відпочинок дітей»	04.09.2008

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей» щодо оздоровлення дітей учасників бойових дій, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи»	14.07.2015
Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»	02.03.2000
Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям»	01.06.2000
Закон України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»	21.11.1992
Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності»	23.09.1999
Закон України «Про освіту»	23.05.1991
Закон України «Про вищу освіту»	01.07.2014
Закон України «Про професійно-технічну освіту»	10.02.1998
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти»	14.05.2015
Закон України «Про вибори народних депутатів України»	17.11.2011
Закон України «Про вибори Президента України»	05.03.1999
Закон України «Про місцеві вибори»	14.07.2015
Закон України «Про Центральну виборчу комісію»	30.06.2004
Закон України «Про Державний реєстр виборців»	22.02.2007
Закон України «Про політичні партії в Україні»	05.04.2001

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов повернення строкових депозитів»	14.05.2015
Закон України «Про Державний бюджет України на 2016 рік»	25.12.2015
Закон України «Про державні цільові програми»	18.03.2004
Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»	23.12.1997
Закон України «Про доступ до публічної інформації»	13.01.2011
Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації»	23.09.1997
Закон України «Про гуманітарну допомогу»	22.10.1999
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»	23.11.2015
Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»	25.08.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб»	1.10.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»	1.10.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 34 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 та від 1 жовтня 2014 року № 509»	28.01.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 79 «Деякі питання оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції»	04.03.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 264 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509»	15.04.2015

Постанова Кабінету Міністрів України № 428 «Про внесення змін до пункту 7 Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України, району проведення антитерористичної операції чи населеного пункту, розташованого на лінії зіткнення»	15.06.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 636 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»	26.08.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 1094 «Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року»	16.12.2015
Постанова Правління Національного банку України № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим»	3.11.2014
Постанова Правління Національного банку України № 810 «Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 3 листопада 2014 року № 699»	16.12.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів»	30.01.2013
Наказ Міністерства Внутрішніх Справ України № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів»	22.11.2012
Постанова Кабінету Міністрів України № 1064 «Про затвердження Порядку ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян»	22.08.2007

Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 415 ог «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей»	12.06.2015
Розпорядження Кабінету Міністрів України № 149-р «Про додаткові заходи щодо посилення контролю за переміщенням осіб на території України»	9.03.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»	4.06.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 722 «Про внесення змін до Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»	16.09.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 682 «Деякі питання реалізації Закону України «Про житловий фонд соціального призначення»	23.07.2008
Постанова Кабінету Міністрів України № 696 «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб»	08.09.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 81 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції»	04.03.2015
Постанова Правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності № 37 «Про затвердження Порядку надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції»	26.12.2014

Постанова Кабінету Міністрів України № 234 «Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя»	02.07.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 403 «Про внесення змін до Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу»	27.08.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 306 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року № 80 і від 5 квітня 2012 року № 321»	06.08.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей»	7.11.2014
Постанова Правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України № 20 «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»	11.12.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 1266 «Про обчислення середньої заробітної плати (доходу, грошового забезпечення) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням»	26.09.2001
Постанова Кабінету Міністрів України № 450 «Деякі питання надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї»	17.09.2014

Лист Міністерства освіти та науки України від 14.09.2015 № 1/9–436 «Щодо продовження здобуття загальної середньої освіти особами, які проживання на тимчасово окупованій території України»	14.09.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 1035 «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»	16.12.2015
Постанова Правління Національного банку України № 520 «Про внесення змін до Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами»	12.08.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 505 «Про затвердження Основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 роки»	8.07.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»	5.11.2008
Постанова Кабінету Міністрів України № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»	3.11.2010
Постанова Кабінету Міністрів України № 347 «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги»	15.08.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 566 «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги»	8.10.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей»	30.01.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»	5.11.2014

Постанова Кабінету Міністрів України № 535 «Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одnorазової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам»	1.10.2014
Розпорядження Кабінету Міністрів України № 588-р «Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції»	11.06.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 636 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»	26.08.2015
Розпорядження Кабінету Міністрів України № 382-р «Про забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних з тимчасовим проживанням інвалідів у санаторіях та інших громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції»	15.04.2015
Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1068-р «Про забезпечення часткової оплати вартості тимчасового проживання громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території та району проведення антитерористичної операції»	16.10.2014
Наказ Міністерства соціальної політики України № 140 «Про затвердження Положення про комісію з питань розподілу коштів для надання грошової допомоги постраждалим чи внутрішньо переміщеним особам»	12.02.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 531 «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»	1.10.2014
Наказ Міністерства соціальної політики України № 738 «Про затвердження форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи»	8.10.2014

Постанова Кабінету Міністрів України № 68 «Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів за місцевими бюджетами у населених пунктах Донецької та Луганської областей, що розташовані на території проведення антитерористичної операції, та населених пунктах, що розташовані на лінії зіткнення»	25.02.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 213 «Про забезпечення тимчасового проживання сімей, які переселилися з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя»	25.06.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 198 «Про затвердження Порядку реєстрації, перереєстрації безробітних та ведення обліку осіб, які шукають роботу»	20.03.2013
Постанова Кабінету Міністрів України № 352 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509»	08.06.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»	08.06.2016

ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Підписано до друку 15.09.2016. Формат 70х100/16.
Умов. друк. арк. 18,71. Папір офсетний. Друк офсетний.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 5269
<http://kis.kiev.ua>

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001 р.

Надруковано ТОВ «Дорадо-Друк»
09000, м. Сквиря, вул. Щорса, 7
(044) 501–75–69
www.dorado-druk.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру ДК № 2600 від 01.09.2006 р.

REPUBLIC OF MACEDONIA» «L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE» TURKEY TURQUIE UKRAINE UKRAÏNE
 ALBANIA ALBANIE ANDORRA ANDORRE ARMENIA ARMÉNIE AUSTRIA AUTRICHE AZERBAIJAN AZERBAÏDJAN BI
 HERZEGOVINA BOSNIE-HERZÉGOVINE BULGARIA BULGARIE CROATIA CROATIE CYPRUS CHYPRE CZECH REPUN
 RK DANEMARK ESTONIA ESTONIE FINLAND FINLANDE FRANCE FRANCE GEORGIA GÉORGIE GERMANY ALLEMAGNE
 IE ICELAND ISLANDE IRELAND IRLANDE ITALY ITALIE LATVIA LETTONIE LIECHTENSTEIN LIECHTENSTEIN LIT H
 LUXEMBOURG MALTA MALTE REPUBLIC OF MOLDOVA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA MONACO MONACO MONTENEGR
 O PAYS-BAS NORWAY NORVÈGE POLAND POLOGNE PORTUGAL PORTUGAL ROMANIA ROUMANIE RUSSIAN FEDERAI
 ON SAN MARINO SAINT-MARIN SERBIA SERBIE SLOVAK REPUBLIC RÉPUBLIQUE SLOVAQUE SLOVENIA SLOVÉNIE SPAIN ES
 PAIN AND SUISSE «THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA» «L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MAC
 EDOINE» UKRAINE UNITED KINGDOM ROYAUME-UNI ALBANIA ALBANIE ANDORRA ANDORRE ARMENIA ARMÉNIE A
 ZERBAÏDJAN BELGIUM BELGIQUE BOSNIA AND HERZEGOVINA BOSNIE-HERZÉGOVINE BULGARIA BULGARIE A
 USTRIA AUTRICHE CZECH REPUBLIC RÉPUBLIQUE TCHÈQUE DENMARK DANEMARK ESTONIA ESTONIE FINLAND FINLANDE FRANCE
 FRANCE GERMANY ALLEMAGNE GREECE GRÈCE HUNGARY HONGRIE ICELAND ISLANDE IRELAND IRLANDE ITALY ITALIE
 ITALIE JERSEY JERSEY LIECHTENSTEIN LITHUANIA LITUANIE LUXEMBOURG LUXEMBOURG MALTA MALTE REPUBLIC OF MOLDS
 TIA ROMANIA RUSSIAN FEDERATION FÉDÉRATION DE RUSSIE SAN MARINO SAINT-MARIN SERBIA SERBIE S I

UKR

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини на континенті. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави – члени Ради Європи підписали Європейську конвенцію з прав людини – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює дотримання Конвенції у державах-членах.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE