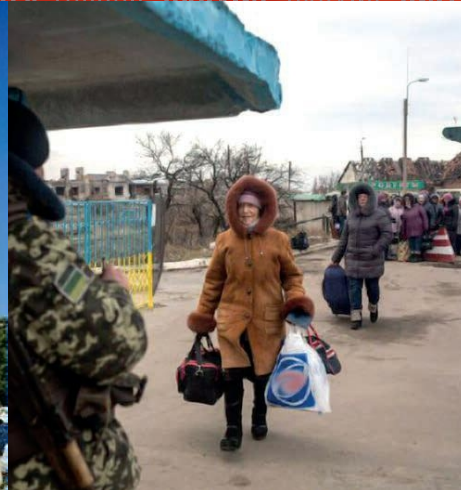
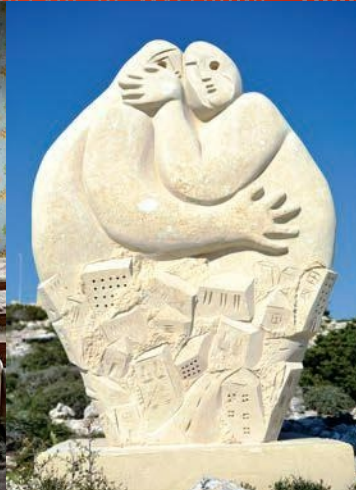


СЛОВENIA SLOVÉNIE SPAIN ESPAGNE SWEDEN SUÈDE SWITZERLAND SUISSE «THE
GOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA» «L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE» TURKEY TURQUIE UKRAINE
YAUME-UNI ALBANIA ALBANIE ANDORRA ANDORRE ARMENIA ARMÉNIE AUSTRIA AUTRICHE AZERBAIJAN AZER
SNIA AND HERZEGOVINA BOSNIE-HERZÉGOVINE BULGARIA BULGARIE CROATIE CROATE
ÈQUE DENMARK DANEMARK ESTONIA ESTONIE FINLAND FINLANDE FRANCE FRANCE GEORGIA GÉORGIE GERMAN
NGARY HONGRIE ICELAND ISLANDE IRELAND IRLANDE ITALY ITALIE LATVIA LÉTTONIE LIECHTENSTEIN LIECHTE
KEMBOURG LUXEMBOURG MALTE MALTE REPUBLIC OF MOLDOVA MOLDOVA MONACO MONACO MONTENEGRO MONTÉNÉGR
HERLANDS PAYS-BAS NORWAY NORVÈGE POLAND POLOGNE PORTUGAL PORTUGAL ROMANIA ROUMANIE RUSSIA
RUSSIE SAN MARINO SAINT-MARIN SERBIA SERBIE SLOVAKIA SLOVAQUE SLOVAKIA SLOVAQUE SLOVENIA SLOVÉNIE
DE SWITZERLAND SUISSE «THE UNITED KINGDOM ROYAUME-UNI ALBANIA ALBANIE ANDORRA ANDORRE ARMENIA
ERBAIJAN AZERBAÏDJAN BELGIUM BELGIQUE BOSNIA AND HERZEGOVINA BOSNIE-HERZÉGOVINE BULGARIA
PRUS CHYPRE CZECH REPUBLIC RÉPUBLIQUE TCHÈQUE DENMARK DANEMARK ESTONIA ESTONIE FINLAND FINLAN
ORGIE GERMANY ALLEMAGNE GREECE GRÈCE HUNGARY HONGRIE ICELAND ISLANDE IRELAND IRLANDE ITA
CHTENSTEIN LIECHTENSTEIN LITHUANIA LITUANIE LUXEMBOURG LUXEMBOURG MALTA MALTE REPUBLIC
MOLDOVA MONACO MONACO MONTENEGRO MONTÉNÉGR NETHERLANDS PAYS-BAS NORWAY NORVÈGE PO
RTUGAL ROMANIA ROUMANIE RUSSIAN FEDERATION FÉDÉRATION DE RUSSIE SAN MARINO SAINT-MARIN SERBI
PUBLIQUE SLOVAQUE SLOVENIA SLOVÉNIE SPAIN ESPAGNE SWEDEN SUÈDE SWITZERLAND SUISSE «THE FOR
SLOVAKIA SLOVAQUE SLOVAKIA SLOVAQUE SLOVENIA SLOVÉNIE SPAIN ESPAGNE SWEDEN SUÈDE SWITZERLAND SUISSE «THE FOR

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ТА РЕСТИТУЦІЇ, ПРАВА НА ЖИТЛО ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД



Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень» в межах Плану дій
Ради Європи для України 2018–2021

COUNCIL OF EUROPE



Проект Ради Європи

«Внутрішнє переміщення в Україні:

розробка тривалих рішень»

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОМПЕНСАЦІЇ ТА РЕСТИТУЦІЇ, ПРАВА НА ЖИТЛО ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

2020

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОМПЕНСАЦІЇ ТА РЕСТИТУЦІЇ,
ПРАВА НА ЖИТЛО ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

ISBN 978-966-998-054-0

Ці матеріали підготовлено провідними європейськими експертами/ками англійською мовою та перекладено українською за підтримки Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень».

Погляди, викладені в цьому виданні, є відповідальністю авторів і необов'язково відтворюють офіційну позицію Ради Європи.

Усі права захищено.

Жодна частина цього видання не може бути переведена, відтворена або передана в будь-якій формі або будь-якими засобами, електронними (CD-ROM, Інтернет тощо) або механічними, включаючи фотокопіювання, запис або будь-який носій інформації або систему пошуку, без попереднього дозволу в письмовій формі від Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (Internally.Displaced.Persons@coe.int).

Фото на обкладинці:
Анастасія Власова
(фото ВПО та зруйнованого дитячого садка), shutterstock
(фото пам'ятника на згадку про вимушене переміщення, Кіпр)

© Рада Європи. Проєкт «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», 2020
© Оформлення. Видавництво «Право», 2020

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	4
Вступ	5

Розділ 1

Європейський досвід компенсації та реституції в ситуаціях збройного конфлікту та внутрішнього переміщення: практика Грузії, Кіпру, Молдови, Туреччини, Хорватії

1.1. Види (форми) та розмір компенсації за шкоду, завдану внаслідок збройних конфліктів та вимушеного переміщення	7
1.2. Види (типи) об'єктів права власності та інших майнових прав, що підлягають компенсації	9
1.3. Основні підходи та процедури, що застосовуються до виплати компенсації і реституції. Компенсація стосовна майна, що розташоване на непідконтрольних уряду територіях	11
1.4. Реєстри знищеного/пошкодженого майна та керування ними	13
1.5. Джерела фінансування виплати компенсації	14
1.6. Особливості національного правового регулювання компенсації та реституції	15
Підсумки до розділу 1	18

Розділ 2

Житлові програми для внутрішньо переміщених осіб: порівняльний аналіз досвіду Боснії та Герцеговини, Грузії, Кіпру, Молдови, Сербії, Хорватії

2.1. Передова практика надання житла для внутрішньо переміщених осіб	19
2.1.1. Житлові програми, що забезпечують доступ до тимчасового та постійного житла	19
2.1.2. Формування та управління фондами житла, їхні джерела фінансування	26
2.1.3. Критерії, що висуваються для отримання житла або одержання пільг від житлових програм у ситуації внутрішнього переміщення	28
2.2. Фінансова допомога (субсидії) внутрішньо переміщеним особам на оренду житла й ефективність використання таких коштів	33
2.3. Місця компактного проживання внутрішньо переміщених осіб. Проблема тривалого перебування в таборах для мігрантів	35
Підсумки до розділу 2	36
Порівняльна таблиця розв'язання житлових проблем переміщених осіб	37

Розділ 3

Право на соціальне забезпечення внутрішньо переміщених осіб та мешканців непідконтрольних уряду територій: практики країн Європи, що постраждали від збройного конфлікту

3.1. Міжнародні стандарти в галузі права на соціальне забезпечення: стислий огляд	38
3.1.1. Основні документи Організації Об'єднаних Націй	38
3.1.2. Вимоги Ради Європи. Практика Європейського суду з прав людини	42
3.2. Досвід європейських країн щодо гарантування права на соціальне забезпечення включно з пенсійними виплатами	49
3.2.1. Держави, які зіткнулися з відокремленням їхніх територій (Кіпр, Молдова, Грузія)	49
3.2.2. Держави в постконфліктних ситуаціях (Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія, Словенія)	62
Підсумки до розділу 3	66

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ЄКСП	Європейський комітет із соціальних прав
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ЄСХ	Європейська соціальна хартія
КЕСКП ООН	Комітет Організації Об'єднаних Націй з економічних, соціальних і культурних прав
МОП	Міжнародна організація праці
ПАРЕ	Парламентська асамблея Ради Європи
ПУТ і НПУТ	Підконтрольні уряду території і невідконтрольні уряду території
РБ ООН	Рада Безпеки Організації Об'єднаних Націй
РЄ	Рада Європи

ВСТУП

Вимушене внутрішнє переміщення, що триває в Україні останні шість років, кардинально змінило життєві сценарії сотень тисяч сімей і зумовило зобов'язання держави щодо захисту прав людини ВПО та інших осіб, що постраждали від збройного конфлікту. Їхній доступ до житла, забезпечення їм соціального захисту та компенсації за зруйноване (пошкоджене) майно має вирішальне значення для відновлення життєдіяльності постраждалих осіб і подальшої інтеграції ВПО у приймаючих громадах.

Окреслені виклики зумовили одну з ключових цілей Проєкту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» (далі – Проєкт), що імплеметується в межах Плану дій Ради Європи для України 2018–2021 (продовженого до 2022 р.). Проєкт спрямований на сприяння вдосконаленню нормативно-правової бази та юридичної практики стосовно внутрішнього переміщення через упровадження механізмів забезпечення доступу до правосуддя, житлових та майнових прав ВПО відповідно до стандартів РЄ. У свою чергу, ґрунтом для формування відповідних стандартів став сумний досвід вимушеного переміщення в інших європейських країнах, де збройні конфлікти та їхні наслідки тривають не одне десятиліття.

У відповідь на значний інтерес до практики інших країн у забезпеченні соціальних прав ВПО, житлових програм та компенсації за втрату майна з боку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та інших ключових національних партнерів Проєкт вирішив підтримати проведення порівняльного аналізу, що пропонується до вашої уваги. Це дослідження здійснене провідними міжнародними експертами: Ліліаном Апостолом (досвід Молдови), Славіцею Баніч (досвід Хорватії), Айсе Бетюль Челик (досвід Туреччини), Гораном Благоєвічем (досвід Сербії), Нерміною Джепар-Ганібеґович (досвід Боснії і Герцеговини), Неофітосом Лойзідесом (досвід Кіпру), Давідом Пейкрішвілі та Джорджі Шавгулідзе (досвід Грузії) за загальною координацією Лілі Гретарсдоттір та Ганни Христової.

Експертами було підготовлено стислі довідки по всіх названих країнах. Вони містили концентровану інформацію з основних питань стосовно забезпечення житлових прав ВПО, компенсації та реституції, а також соціального захисту включно з пенсійними виплатами, які перебувають у фокусі уваги при формуванні національної політики України в цій сфері. На підставі цих стислих довідок було узагальнено порівняльний європейський досвід (автори та узагальнювачі кожного з розділів представлені на їхньому початку).

Важливо наголосити, що всі оригінальні матеріали цього порівняльного дослідження виконано англійською мовою, відповідно, представлений переклад може містити певні стилістичні неточності або маловживану термінологію, що пояснюється автентичністю досвіду кожної з розглядуваних країн. З оригінальним англійським текстом порівняльного дослідження та стислими довідками по країнах (разом з іншими публікаціями Проєкту) можна буде ознайомитись на веб-сторінці Проєкту (<https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr>). Також представлене дослідження не містить загальний опис ситуації конфліктів у згадуваних країнах. Адже, з одного боку, їх причини, умови та розвиток добре відомі експертному середовищу, на яке розраховане це дослідження, з іншого – оцінку зобов'язань держав стосовно прав людини в умовах конфліктів з урахуванням всіх обставин надано ЄСПЛ (відповідні справи Суду та навчальні матеріали широко представлені на сторінці Проєкту).

Сподіваємось, що це дослідження буде корисним для підготовки тематичних доповідей Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також стане у пригоді при визначенні стратегічних шляхів удосконалення законодавства України з питань соціальних та майнових прав ВПО, у тому числі фіналізації та ухвалення окремого закону щодо захисту права власності та інших речових прав осіб, постраждалих унаслідок збройної агресії.

Розділ 1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД КОМПЕНСАЦІЇ ТА РЕСТИТУЦІЇ В СИТУАЦІЯХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ ТА ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ: ПРАКТИКА ГРУЗІЇ, КІПРУ, МОЛДОВИ, ТУРЕЧЧИНИ, ХОРВАТІЇ

Аналітичне дослідження узагальнено Джорджи Шавгулідзе на основі матеріалів, наданих Ліліаном Апостолом (досвід Молдови), Славцею Баніч (досвід Хорватії), Айсе Бетюль Челик (досвід Туреччини), Неофітосом Лойзідесом (досвід Кіпру), Давідом Пейкрішвілі та ним самим (досвід Грузії).

Вступ / попередні дані

Перш за все варто зазначити, що всі дані, надані експертами/ками з відповідних країн, являли собою окремі документи, які було узагальнено та систематизовано для цього порівняльного аналізу. Усі питання, що піднімаються в документі, присвячені практиці різних країн, що пов'язана з виплатою населенню, що належить до ВПО, компенсації та реституції за втрачене майно. У цілому, нижче визначено загальні проблеми у вказаній сфері, що виникли внаслідок вимушеної міграції, з урахуванням досвіду таких країн, як: Грузія, Кіпр, Молдова, Туреччина, Хорватія.

- У всіх перерахованих вище країнах ВПО спочатку отримують особливий статус і лише після цього вони можуть вимагати пільги.
- Майже в усіх випадках компенсація не відшкодовує / не може відшкодувати збитки, завдані внаслідок примусового переміщення ВПО.
- Оскільки в країнах існує жорстка бюрократія, велика кількість ВПО не мають можливості своєчасно скористатися своїми правами.
- З іншого боку, офіційні державні органи всіх країн (центральні та/або місцеві) намагаються розробити конкретні програми для ВПО.

Незважаючи на це: на думку **молдовського** омбудсмена, обсяг порушених прав людини, обумовлених постконфліктною ситуацією в Придністровському регіоні, включає передбачувані порушення майнових прав. Хоча характер таких тверджень (заяв) залишається незрозумілим, можна припустити, що омбудсмен здебільшого посилається на труднощі місцевих фермерів та невизначеність відносно доступу до земель, що розташовані поза лінією розмежування.

У результаті **кіпрського** конфлікту з 1974 року сприйняття його наслідків двома основними громадами (греків-кіпріотів і турків-кіпріотів) розвивалось у різних напрямках; у цілому греки-кіпріоти схильні підкреслювати необхідність повернення до своїх громад та майна, що залишилися на півночі, тоді як турки-кіпріоти прагнуть зберегти поточну ситуацію, тобто забезпечити демографічний контроль над північною частиною острова.

Конфлікт, який триває в **Туреччині** з 1984 року, призвів до появи великої кількості ВПО. За даними деяких національних та міжнародних урядових організацій, це приблизно 2–4 мільйони осіб. Найбільшу категорію цих осіб змусили покинути території через проблеми у сфері безпеки та утиски, вони були вимушені залишити свої землі, будинки, рухоме і нерухоме майно тощо.

Резюмуючи: всі конфлікти більш або менш тісно пов'язані з майном, майновими правами та з порушенням цих прав. Таким чином, для органів влади важливо захищати основоположні права населення, що означає здійснення компенсації та/або реституції за пошкоджене майно внаслідок збройних конфліктів.

1.1. Види (форми) та розмір компенсації за шкоду, завдану внаслідок збройних конфліктів та вимушеного переміщення

Практика Туреччини. У статті 7 Закону про компенсацію встановлено, що компенсація надається за тілесні ушкодження, втрату працездатності, смерть, витрати на медичне лікування та похорон, пошкодження майна, знищення худоби (будинків, дерев, запасів, продуктів та врожаю), а також за втрату доходу внаслідок неможливості власника отримати доступ до свого майна у відповідні терміни. У випадках тілесних ушкоджень, втрати працездатності та смерті Законом передбачена виплата фіксованої суми компенсації. Наприклад, у 2005 році розмір компенсації у випадку смерті становив 14 000 турецьких лір (~ 8750 євро), максимальна сума за тілесні ушкодження була виплачена в розмірі 2000 турецьких лір (~ 1250 євро) й від 1000 до 21 000 турецьких лір (~ 625–13 125 євро) за втрату працездатності.

Асоціації адвокатів критикували розмір суми компенсації у випадку смерті та тілесних ушкоджень, адже в ній не було враховано соціально-економічні чинники, стать та вік померлих, а також будь-яких утриманців потерпілих – відповідно до практики, що використовується в національних судах. Відповідно до статті 19 Закону розмір компенсації за пошкодження рухомого та нерухомого майна та збитків, яких було завдано внаслідок неможливості доступу до такого майна, повинен визначатися комісіями, і така компенсація може бути надана в натуральній чи грошовій формі за умови, що «пріоритет [буде] надано компенсації в натуральній формі (якщо застосовується)».

Суми компенсації в більшості випадків були надзвичайно малими, а у випадках виплати компенсації за втрату майна – невідповідними. Наприклад, у 2006 році комісія з оцінювання збитків м. Діярбакир запропонувала родині, яка не мала доступу до свого будинку, врожаю та підприємства з розведення шовкопрядів, оскільки вони були знищені солдатами у 1993 році, загальну суму компенсації в розмірі 5000 турецьких лір (~ 3350 доларів США / 2228 євро). За даними фонду ТОНАВ, сума компенсації, яку виплачували переміщеним особам з пораненнями або інвалідністю, коливалася від 100 турецьких лір (~ 55,56 євро) до 4000 турецьких лір (~ 2222 євро). В іншій провінції, Муш, жителям села, чії будинки були спалені або зруйновані і які роками не мали доступу до своїх земель, пропонували 500 турецьких лір (~ 278 євро) або 900 турецьких лір (~ 500 євро). Ці цифри істотно відрізняються від сум компенсацій, що призначають ЄСПЛ, комісії з оцінки та національні суди.

У **Молдові** починаючи з 1998 року де-факто адміністрація встановила контрольно-пропускні пункти й вимагає від потерпілих оплати різних податків та зборів за користування землями. Пізніше, у 2004 році, землі було вилучено, а потерпілі були вимушені підписати договори оренди. Якщо потерпілі відмовлялися виконувати вимоги, їм відмовляли в доступі до земель; їхні врожаї та частину обладнання вилучали.

Молдова компенсувала втрату доходів і вступила в переговори з де-факто адміністрацією для врегулювання правового статусу земель. Якщо коротко, власники були звільнені від податку на нерухомість разом з обов'язковими соціальними та деякими іншими податковими внесками. Потерпілим надавали такий офіційний статус безробітних, який дозволяв їм отримувати страхові виплати та компенсацію неотриманого доходу.

Загалом уряд виплатив компенсації на суму «приблизно 2,3 млн євро» за період 2004–2007 років. Однак відповідно даних від Бюро з реінтеграції, урядового органу в Молдові, який займається питаннями Придністровського конфлікту, суми допомоги сягають 1,8 млн євро (35,6 млн лейв) за 12-річний період (2004–2016).

Крім того, уряду вдалося досягти згоди з де-факто адміністрацією щодо системи тимчасової реєстрації права власності на землі. Це дозволило потерпілим продовжувати обробляти землю й отримати звільнення від оплат де-факто адміністрації. Починаючи з 2006 року тимчасова ре-

естрація щорічно поновлюється шляхом переговорів з де-факто адміністрацією. Такі домовленості не надають необмеженого доступу до земель; ризик втрати доступу все одно залишається. Разом із тим у 2018 році уряд повідомив, що власники земельних ділянок отримали можливість безперешкодної реєстрації терміном на 20 років, що не вимагала щорічного поновлення.

На **Кіпрі** застосовується інший підхід – у кожній громаді були різні положення / політика. Турки-кіпріоти використовували систему балів, яка показувала попередні статки / майновий стан (ті, хто мав більше майна на півдні, отримували в цілому більше балів та кращі можливості). Греки-кіпріоти використовували більш справедливу систему на базі статусу ВПО (усі мали рівний доступ до державних програм за умови визнання їх статусу ВПО).

Фізичні особи також прагнули отримати компенсацію за межами лінії розмежування, наприклад греки-кіпріоти подавали в ЄСПЛ позови проти Туреччини, тоді як турки-кіпріоти – проти Республіки Кіпр. На стороні турків-кіпріотів багато об'єктів, наближених до Зеленої лінії, що проведена Миротворчими силами ООН (UNFICYP) згідно з угодою про припинення вогню, укладеною в 1974 році, залишилися занедбаними та майже не змінилися з 1974 року.

У секторі турків-кіпріотів Туреччина створила Комісію з нерухомого майна. Комісія діє «відповідно до Закону про нерухоме майно (№67/2005) згідно з рішеннями Європейського суду з прав людини в справі “Ксенідес-Арестіс проти Туреччини” (Xenides-Arestis v. Turkey). Метою її створення було встановлення ефективного внутрішнього засобу захисту в позовах щодо покинутих об'єктів на Північному Кіпрі». *(Крім цього, стверджується, що «Комісія з нерухомого майна розглядає вимоги про реституцію».)*

Домовленості, досягнуті на високому рівні, а також плани врегулювання Кіпрського питання, підготовлені Організацією Об'єднаних Націй, передбачають задоволення законних вимог власників майна без обмеження прав громади турків-кіпріотів. Греки-кіпріоти вважають, що компенсація, яку їм пропонує комісія з майна, – це лише невелика частка від реальної вартості їхнього майна.

На прикладі справ, які розглядали на Кіпрі: цінність важко визначити через відсутність доказів (починаючи з 1974 року або раніше). Різниця в оцінці майна обома сторонами також є проблемою. Майно на півночі дешевше, ніж на півдні, особливо в туристично-курортних регіонах, тому заявники вимагають проводити оцінювання на основі даних ПУТ.

Розмаїття випадків залежить від окремих осіб та їхнього підходу, хоча для населення, яке постраждало від військових дій, застосовуються декілька вищезгаданих державних програм.

У **Хорватії** рішення щодо житлової нерухомості, що застосовувалося до 1995 року, було досить схожим на рішення Закону про реконструкцію, але в попередньому законодавстві містилися точні дані, які можна було використовувати для забезпечення реконструкції відповідно до ступеня пошкодження, членів сім'ї, які мали там проживати, тощо. З огляду на час та валюту кредитів це була прийнятна сума з досить низькою процентною ставкою – 1%. Упродовж 1992–1995 років на реконструкцію було надано 42 798 кредитів. Середня сума кредиту становила приблизно 7000 доларів США. Кредит списували у випадку, якщо його отримувачі проживали в будинку або квартирі, на які було видано кредит. За офіційними даними, було списано приблизно 55 600 000 доларів США.

Об'єкти реконструкції – знищені або пошкоджені матеріальні блага, наприклад житлові та комерційні будівлі та господарства, до яких належать фермерські домогосподарства (будівлі, багаторічні насадження, поголів'я худоби, риба та птиця, сільськогосподарська техніка, страхування закупівлі основної сировини), засоби традиційних промислів, кооперативи, компанії, а також стартапи.

Процес реконструкції як основної форми компенсації матеріальних збитків, які виникли внаслідок військових дій у Хорватії, розпочався відразу після війни. Оскільки Закон про реконструкцію включає об'єкти державного інтересу, посилення на нього в цьому документі обмежуються переміщеними особами, тобто тими, хто повернувся.

У вигляді компенсації надавалося таке:

1. Відновлення й облаштування споруд і будинків I, II та III ступенів пошкодження, фінансова допомога (приблизно від 800 до 3200 доларів США).

2. Реконструкція й облаштування споруд і будинків IV, V, VI ступенів пошкодження. За державні кошти здійснюється реконструкція зовнішніх і внутрішніх робіт, які окремо визначаються Постановою Державного управління житлового будівництва, та надається відповідне обладнання. Реконструкція може включати як усунення пошкоджень, так і зведення нового будинку.

3. Відновлення або реконструкція загальних частин та несучої конструкції житлових будинків.

У **Грузії** ВПО ще не отримали жодної компенсації за втрачене майно або те, що залишилось на окупованих територіях; уряд надає їм постійне житло, соціальну допомогу, створює проекти забезпечення засобів до існування й інші програми допомоги. Така допомога здебільшого ґрунтується на потребах і напряду не пов'язана з матеріальними збитками, що виникли внаслідок збройного конфлікту.

Проте збитки, завдані російсько-грузинською війною у 2008 році, були оцінені (у контексті житла). Наприклад: сума компенсації була розрахована відповідно до ринкової вартості у 2008 та 2009 роках. Якщо було можливо відновити пошкоджені будинки на суму до 20 000 ларі (приблизно 15 000 доларів США), проводились ремонтні роботи. Якщо витрати на такі роботи оцінювались у суму понад 20 000 ларі, сім'ї отримували компенсацію в розмірі 15 000 доларів США для самостійного зведення нового будинку або його придбання. За вбитого члена сім'ї виплачували 10 000 ларі (приблизно 7000 доларів США). Був інший вид допомоги, який отримали особи, які постраждали під час збройного конфлікту в 2008 році, але така допомога мала скоріше гуманітарний чи соціальний характер.

Попередній висновок

У цілому приклади різних країн свідчать про необхідність використання різних механізмів замість фокусування лише на одній-двох моделях компенсації та реституції. Водночас у питанні якіснішого захисту права власності досвід країн показує, що більша кількість варіантів приводить до виплати більш прийнятної суми компенсації збитків.

1.2. Види (типи) об'єктів права власності та інших майнових прав, що підлягають компенсації

У контексті **Молдови**: оскільки майже всі власники земельних ділянок є приватними або колективними сільськогосподарськими підприємцями, компенсація переважно покривала втрату заробітку. Інколи виплати компенсували використання бензину як палива для сільськогосподарської техніки або втрату сезонного врожаю. Нерегулярні виплати, як правило, називались «прямі платежі» без уточнення їхньої мети. У підсумку можна сказати, що всі платежі, пов'язані з правами на землю, здійснювались для підтримки малих підприємств, які були важливим джерелом доходів.

У **Хорватії**: з частини законодавства про збитки від військових дій очевидно, що перші форми компенсації матеріальних збитків існували вже в 1991 році.

Варто зазначити, що Закон про реконструкцію є правонаступником законодавства, яке згадується в аналізі. Рішення, яке застосовували до 1995 року, було досить схожим на рішення в Законі про реконструкцію, але в попередньому законодавстві містилися точні дані, які могли використовуватися для забезпечення реконструкції відповідно до ступеня пошкодження, членів сім'ї, які мали там проживати, тощо.

Об'єкти реконструкції (на які було отримано компенсацію): знищені або пошкоджені матеріальні блага, наприклад житлові та комерційні господарські будівлі й господарства, до яких належать фермерські домогосподарства (будівлі, багаторічні насадження, поголів'я худоби, риба та птиця, сільськогосподарська техніка, страхування закупівлі основної сировини), заводи традиційних промислів, кооперативи, компанії, а також стартапи.

Право власності / право на реконструкцію визнається, якщо руйнування чи пошкодження, спричинені внаслідок військових дій, виникли в період від початку війни до мирної інтеграції; якщо встановлено юридично відповідний ступінь пошкодження; якщо бенефіціар проживав на місці до початку військових дій або використовував інше знищене або пошкоджене майно та якщо він подав заяву про повернення та використання реконструйованого майна; якщо бенефіціар не користувався кредитами, передбаченими попереднім законодавством. Дія закону не поширювалася на осіб, засуджених за злочини, пов'язані з військовими діями. Проте члени їхніх сімей мали право на використання цього права. Цим правом неможливо було скористатися, якщо бенефіціар не застосував визнане право щодо квартири чи будинку та якщо мав інше придатне місце для проживання. Умови визнання майнового права розглядаються в сукупності.

У **Грузії**, як згадувалося вище, компенсацію отримали лише особи, які не є ВПО, а саме особи, які проживають поблизу адміністративної розмежувальної лінії та які постраждали від війни 2008 року. Основним правом власності, яке підлягало компенсації, була допомога в ремонті пошкоджених будинків. Ремонтні роботи проводила місцева влада (за активної підтримки центральних державних установ). Якщо проживання в таких будинках під час робіт було неможливим, такі сім'ї зазвичай жили у родичів. Уряд також запропонував їм тимчасове житло. Якщо будинки не підлягали ремонту, сім'ї отримували грошову компенсацію, тому вони могли придбати новий будинок або побудувати його самостійно.

Деякі особи, що не є ВПО, отримали компенсацію за пошкоджене/втрачене рухоме майно, наприклад худобу або викрадені/спалені автомобілі.

Крім того, особам (ВПО, а також таким, що не є ВПО), що постраждали від конфлікту у 2008 році, надавали продукти харчування та деякі предмети особистої гігієни. Інколи виплачувалась одноразова грошова «компенсація/допомога» (однакова сума для осіб, які проживають у громаді).

ВПО, а також сім'ї, які не є ВПО, отримували компенсацію за членів сім'ї, що загинули під час конфлікту.

Збитки в основному оцінювали муніципалітети (або гуманітарні організації) відповідно до конкретних критеріїв, а рішення зазвичай приймали комісії.

На жаль, втрачені підприємства чи доходи не підлягали безпосередній компенсації.

Відповідно до законодавства **Туреччини** Закон про компенсацію збитків (детальніше див. підрозділ 1.5) передбачав репарації для трьох видів збитків, «що виникають внаслідок терористичних актів або заходів, вжитих для боротьби з тероризмом»:

- 1) пошкодження рухомого або нерухомого майна;
- 2) шкода життю та здоров'ю людини;
- 3) шкода, завдана через неможливість доступу до власного майна (стаття 9 Закону про компенсацію).

У ньому встановлено компенсацію тим, хто зазнав збитків під час «боротьби з тероризмом», тому категорія осіб, які мали право на компенсацію, не обмежувалася ВПО, вона включала служби безпеки (військові, жандармерія, поліція та сільська гвардія). Законом не передбачено жодної компенсації моральних збитків (наприклад, емоційний біль та страждання).

1.3. Основні підходи та процедури, що застосовуються до виплати компенсації і реституції. Компенсація стосовно майна, що розташоване на непідконтрольних уряду територіях

На **Кіпрі** такі процедури передбачали виплату компенсації та реституції туркам-кіпріотам у межах ПУТ (Республікою Кіпр) та грекам-кіпріотам у межах НПУТ (Туреччиною; відповідно до рішень ЄСПЛ турко-кіпріотські органи влади вважаються підпорядкованими). Рішеннями ЄСПЛ визнано права греків-кіпріотів на північній частині острова та призначено компенсацію збитків коштом Туреччини.

Інша можливість отримання компенсації – шляхом мирного врегулювання. Під час внесення своїх пропозицій укладачі Плану Аннана за 2002–2004 роки також врахували: «позиції, зайняті нещодавно ООН та міжнародною спільнотою щодо колишньої Югославії, а також той факт, що події на Кіпрі сталися 30–40 років тому і що переміщеним людям (приблизно половина турків-кіпріотів та третина греків-кіпріотів) за цей час довелося відновлювати своє життя та свої господарства».

Кіпр, завдяки британській колоніальній спадщині, має дуже добру систему реєстрів (див. також нижче). Це дозволяє фізичним особам підтвердити свої претензії навіть через півстоліття після конфлікту. Кіпрські юристи, які займаються відповідними справами, також обговорили різні методи оцінки вартості майна (наприклад, на основі цін продажу майна до 1974 року та реклами відповідної продукції для встановлення втрат від неможливості використання). Перевірка – дуже тривалий процес, який дає можливість органам влади на півночі відтермінувати процес розгляду в Комісії з нерухомого майна з надією, що з часом позови греків-кіпріотів зменшаться. За даними Paraskevas, до 2005 року в ЄСПЛ розглядалось приблизно 1400 справ щодо майна, в основному порушених греками-кіпріотами проти Туреччини (відомих як справи після справи «Лоїзиду»).

У **Молдові** збитки були настільки очевидними, що від власників земельних ділянок не вимагали конкретних доказів для їх підтвердження; не вимагалось проведення жодної перевірки пошкоджень у межах НПУТ. Місцева влада ПУТ повністю відповідає за розслідування пошкоджень. З іншого боку, ведення переговорів з де-факто адміністрацією – завжди відповідальність центральної влади. У ситуації з власниками земельних ділянок процедури компенсації в основному є адміністративними. Скарги фіксувались місцевою владою та передавались центральній владі.

Остання ухвалювала рішення про виділення фінансових джерел, а місцева влада розподіляла грошову допомогу потерпілим по справедливості. Для цих цілей була створена спеціальна міжвідомча комісія. Вона проводила оцінку втрати доходів та перевіряла докази пошкоджень у кожному окремому випадку.

У **Хорватії** щодо питань реституції після звільнення окупованих територій хорватською армією Парламент прийняв Закон «Про тимчасове розпорядження та управління певним майном» з метою збереження покинутого майна. Це дозволило переміщеним особам та біженцям використовувати вказане майно для проживання. Коли ситуація та емоції, пов'язані з ворожим ставленням до повстанців, вщухли, Хорватія організувала повернення громадян сербської меншини. Окуповане майно стало головною проблемою такого повернення. Поправки до Закону про території, що перебувають під особливим державним контролем від 2002 року, зробили можливими реституції щодо майна завдяки встановленню терміну, протягом якого тимчасові мешканці вимушені були переїхати, щоб повернути будинки та квартири їх власникам. Оскільки виселення йшло повільно, у 2003 році уряд надав компенсацію збитків тим власникам, яким майно не було повернуто у вказаний термін. Станом на 2002 рік, до виселення, ціна була 1 долар США за квадратний метр. У 2002 році власникам було повернуто 5320 будинків.

У **Грузії** з дотриманням процедур та підходів, що використовуються для ремонту майна в межах ПУТ:

- У муніципалітеті було створено спеціальну комісію, яка оцінювала пошкодження.
- Були розроблені спеціальні критерії відбору потерпілих та оцінки пошкоджень.
- Виконувались візити для оцінки, також допитували свідків і проводили перевірки в різних державних реєстрах.
- Гуманітарні організації діяли відповідно до свого регламенту.

Майно в межах НПУТ

Крім загальних тверджень¹, досі не розроблено жодних спеціальних нормативно-правових актів щодо процедур та підходів, пов'язаних із майном, що розташоване в межах НПУТ.

Щодо засобів перевірки пошкоджень у межах НПУТ доступні деякі супутникові знімки, зроблені в різні періоди, які доводять обсяг таких пошкоджень. У реєстрі нерухомого майна не зазначається, чи було майно пошкоджено².

Щодо **Туреччини** необхідно зазначити, що все майно ВПО в Туреччині перебуває в межах ПУТ.

Закон про компенсацію дозволив ВПО звертатися за компенсацією за певних умов. Заявники, пошкодження майна яких уже було компенсовано урядом або відповідно до рішення ЄСПЛ у грошовій або натуральній формі (наприклад, у вигляді землі, будинку тощо), які добровільно мігрували через економічні чи соціальні причини, яких було визнано винним відповідно до статей 1, 3 та 4 Закону про боротьбу з тероризмом і засуджено за допомогу та співучасть у Курдській робочій партії, які спричинили збитки в результаті власних умисних дій, не підпадають під дію закону (стаття 2 Закону про компенсацію). *Однією з проблем під час призначення компенсації було доведення, що заявник має на нього право. У законі спеціально визначено необхідність наявності прямого причинно-наслідкового зв'язку між «боротьбою з тероризмом» та пошкодженнями.*

У кількох дослідженнях указувалося, що домінування державних службовців у комісіях з оцінки ставить під сумнів неупередженість оцінювання. Також стверджувалося, що заявникам пропонували надати довідку про несудимість і їм відмовляли у компенсації навіть через судимість, яка мала місце до переміщення. Особи, які в 1990-х роках перебували в таборі біженців Махмур, Ірак (і стали біженцями), також не могли подати заяву на отримання компенсації. У деяких випадках компенсацію обчислювали, визнавши скасування надзвичайного стану в регіоні у 2002 році як закінчення періоду завдання збитків внаслідок переміщення, хоча більшість ВПО не могли повернутися до своїх сіл або через те, що села вже не існувало, або через те, що служби безпеки не дозволили повернутись. Крім того, дослідження показали, що після рішення ЄСПЛ у справі «Іч'єр» (İçer) у 2006 році якість комісій з оцінювання погіршилася.

Рівень відмов був дуже високим. Стверджується, що більшість таких відмов ґрунтувалися на статті 2 Закону: оскільки ВПО покинули свої місця через причини, не пов'язані з «тероризмом», або їх звинувачували як посібників «тероризму». Проте такі рішення асоціації адвокатів розглядали як дискримінаційні, оскільки в цих випадках рішення засновувалися не на індивідуальних заявах, а ухвалювалися на рівні села.

Попередній висновок

Ураховуючи наведені приклади, можна зробити висновок, що держава майже завжди провадить власну політику, за винятком кількох випадків, що виходять за межі її юрисдикції.

¹ Включно з мораторієм на операції, пов'язані з майном ВПО, яке залишилось на окупованих територіях, як передбачено Законом про окуповані території.

² Наприклад, у регіоні Цхінвали були зруйновані деякі грузинські села, а на їхніх місцях будуються російські військові казарми.

1.4. Реєстри знищеного/пошкодженого майна та керування ними

У **Туреччині** в більшості випадків ще однією майже неможливою вимогою було надання доказів права власності, хоча у відповідні нормативно-правові акти було внесено зміни, які дозволяли надавати «будь-яку інформацію та документи, які можуть бути враховані під час встановлення та оцінки події, що відбулася».

У деяких випадках ВПО просили надати докази того, що виселення з їхніх сіл були проведені жандармерією, а це було майже неможливо «довести». Асоціації адвокатів повідомили, що у випадках із селами, які були виселені першими, оскільки вони були розташовані в гірських районах, члени комітетів / геодезисти використовували карти 1992 року для визначення суми компенсації, яку було виплачено лише за будинки та сади перед такими будинками. Втрати ВПО в сільському господарстві, оскільки весь їхній дохід залежав від худоби, до розрахунків суми компенсації не враховувались. У більшості місць, де відбулося переміщення, не було кадастру, який би підтверджував право власності на землю/будинки. ВПО отримали компенсацію за свої будинки, які було знищено або спалено, підтвердивши своє право власності на них за допомогою офіційних документів, наприклад угод чи рахунків за комунальні послуги, або принаймні руїн будинку, але запити щодо компенсації за предмети домашнього вжитку та загибель худоби під час виселення, як правило, відхиляли через недостатність доказів. У випадках отримання травм Рада з питань охорони здоров'я вимагала звіти та повідомлення про інциденти (для випадків поранення та втрати працездатності), які було важко отримати.

Крім того, якщо сім'я, яка проживала в місті протягом багатьох років, не мала договору оренди, вона не могла вимагати компенсацію орендної плати, що є видом збитків, завданих через відсутність доступу до майна.

На **Кіпрі** реєстр району Кіренія потрапив під турецький контроль, але був відновлений після 1974 року завдяки спільним діям із муніципальною владою.

Греки-кіпріоти мають власних обраних керівників муніципалітетів у межах НПУТ. Такі представники працюють заочно. Ця система дозволяє адміністрації бути на півдні для представлення ВПО (на муніципальних виборах ВПО мають два голоси: один за свій муніципалітет у вигнанні та один за поточний муніципалітет). Такі місцеві адміністрації також допомагають із питаннями реєстрації майна.

Право голосу ВПО в їхніх місцях проживання до конфлікту були важливою частиною нашого дослідження, проведеного в Болгарії та Боснії. Це допомогло у розв'язанні питань зі правом власності, а також процесом повернення.

У **Молдові** цей тип реєстрів (якщо є) ведуть органи місцевої влади в межах ПУТ. Що стосується майна, розташованого в межах НПУТ, фактична адміністрація веде власну документацію. Проте окремого загального реєстру не існує. Документацію могли періодично надавати під час переговорів, проте часто вона є конфіденційною.

У **Хорватії** звіти про збитки подають на бланках Республіканської комісії з реєстрації та оцінки збитків унаслідок військових дій. Зведені звіти про збитки реєструють окремо для юридичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб. Реєстри включають (якщо можливо) фото- й відеодокументацію для всіх збитків, про які заявлено.

Звіти збирає кожен муніципалітет у межах округу. Окружна комісія з реєстрації та оцінки збитків – це компетентний орган, який відповідає за організацію реєстрації та оцінки збитків на території округу.

Остаточний звіт про збитки внаслідок військових дій складається для муніципалітету, міста, округу, великих комерційних структур (окремо, наприклад, для компанії з розподілу електроенергії, води, газу тощо) та для Республіки Хорватія. Остаточний звіт складається з аналітично-інформаційної та документальної частин. У першій наведено економічні й інші наслідки військових дій, а в другій – детальні дані про всі види збитків. Існують стандартні вимоги до змісту аналітично-інформаційної частини, які є обов'язковими для виконання.

Велика комерційна структура складає остаточний звіт на базі звітів, зроблених для муніципалітету, з урахуванням особливостей такої системи.

Республіканська комісія контролює комісії та приймає остаточне рішення щодо розміру збитків.

У Грузії у межах ПУТ на муніципальному рівні були підготовлені спеціальні реєстри для фіксації збитків, яких було завдано особам, що проживають у зоні конфлікту, але які не були ВПО, внаслідок збройного конфлікту 2008 року. Компенсації виплачувалися майже відразу.

Реєстр об'єктів нерухомого майна, яке розташоване в межах НПУТ

При міністерстві, що займається питаннями ВПО, було створено реєстр об'єктів нерухомого майна, який є реєстром будинків/квартир та земельних ділянок ВПО, що залишились на окупованих територіях. Було підготовлено спеціальні форми, які мали заповнити ВПО. Вони також повинні були надати всі наявні в них докази.

Особливо складно було проводити інвентаризацію нерухомого майна ВПО, які були переміщені в 1990-х роках. Якщо ВПО не мали жодного письмового або іншого матеріального доказу, інформацію двічі перевіряли працівники міністерства за допомогою сусідів таких ВПО, а також колишніх представників уряду та муніципалітетів, які також стали ВПО. Одна з цілей створення такого реєстру пов'язана із занепокоєнням тим, що з часом інформація втрачається і в майбутньому буде важко дізнатися, хто був власником певного об'єкта нерухомого майна. Особливо якщо ВПО можуть повернутися додому і тема компенсації та реституції може стати актуальною. Питання спадкування також було одним із головних чинників, оскільки конфлікт є затяжним.

У Грузії існував проєкт, відповідно до якого повинен був бути створений документ про попереднє право власності, на базі якого ВПО могли довести, що вони були власниками нерухомого майна на окупованих територіях, але вони не мали змоги продати таке майно. Така документація дозволяла їм лише успадковувати майно. Деякі ВПО вимагають доказів щодо свого нерухомого майна, яке залишилось на окупованих територіях, сподіваючись подати позов проти Російської Федерації в ЄСПЛ й отримати компенсацію.

Жодного реєстру рухомого майна не існує. Жодного реєстру компаній, які були на окупованих територіях, не існує. Варто зазначити, що в 1990-х роках у Грузії процес приватизації ще не розпочався. Щодо ВПО, які були переміщені в результаті війни 2008 року, більшість із них вже зареєстрували своє майно в Національному агентстві публічного реєстру (НАПР).

1.5. Джерела фінансування виплати компенсації

Досвід Туреччини. У статті 13 Закону № 5233 зазначено, що збитки компенсують із фонду, визначеного в бюджеті Міністерства внутрішніх справ. Відповідно до річного звіту Міністерства внутрішніх справ за 2011 рік комісії отримали 359 249 заяв, щодо 297 143 (82,7%) з яких було ухвалено рішення. З указаної кількості 166 754 (56,1%) заявники отримали компенсацію, 130 389 заяв було відхилено. Загальна сума, виплачена ВПО, становила 2 659 967 285 турецьких лір (~ 1 564 686 638 євро).

Усі виплати було розподілено централізовано коштом державного бюджету.

У Грузії наразі фонду компенсації не існує. У 2008 році для виплат були виділені бюджетні ресурси. Значний вклад також внесли донори. Попри те, що існував і досі існує певний інтерес до створення такого фонду, однією з причин його відсутності є, без сумніву, той факт, що ресурси для довготривалого розв'язання проблем ВПО обмежені. Джерела фінансування також були різними, і щоразу, коли таке фінансування було доступним, воно спрямовувалося на вирішення найбільш нагальних питань.

У **Хорватії** застосовується інший метод виділення фінансових ресурсів. Фінансові ресурси на реконструкцію виділяються з державного бюджету, це фінансові кошти, надані Хорватським банком реконструкції та розвитку; кошти, які виділяють фізичні та юридичні особи відповідно до своїх можливостей; облігації для залучення коштів на реконструкцію; фінансова допомога, яку Хорватія отримує як економічну допомогу на реконструкцію, репарації та реституції; фонд правонаступництва колишньої Югославії; пожертви й інші засоби, передбачені спеціальними законами, рішеннями та бюджетами.

Молдові бракує різних можливостей із погляду фінансової стабільності, тому державний бюджет є єдиним джерелом усіх видів компенсацій, що описані вище. Центральний уряд допомагав місцевим бюджетам шляхом надання пільгових кредитів або одноразових платежів. Звичайно, місцева влада використовувала власний бюджет з аналогічною метою. Офіційно не зафіксовано зовнішнього фінансування.

На **Кіпрі** греки-кіпріоти раніше виплачували компенсацію з державного бюджету (*див. звіт 1 щодо ВПО та справу «Софі» (Sofi)*). Туреччина покриває бюджет компенсації для Комісії з нерухомого майна. Очікується, що після політичного врегулювання кіпрського питання допомогу буде також надано міжнародними донорами, але її сума ніколи точно не розраховувалась.

Турки-кіпріоти внесли пропозицію, що компенсації власникам повинні виплачуватися владою кожної майбутньої складової частини держави (тобто греки-кіпріоти-ВПО виплачують компенсації самі собі). Натомість греки-кіпріоти наголошують на праві повернення своїх первісних об'єктів власності, які існували станом до 1974 року, а якщо це неможливо, то використати справедливу систему компенсацій.

1.6. Особливості національного правового регулювання компенсації та реституції

Досвід Кіпру (рішення суду). Турки-кіпріоти створили правову базу для виплати компенсації. Хоча виплати все ще вважаються недостатніми, турки-кіпріоти та Туреччина прагнуть виконати рішення ЄСПЛ (наприклад, справа «Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou vs. Turkey)) та Європейського суду (наприклад, справа «Апостолідес проти Орамс» (Apostolides vs. Orams)), які підтвердили (принаймні, наскільки це можливо) права колишніх власників на отримання реституції та компенсації (Європейський суд, 2009; «Лекі» (Leckie), 2003, 42). У справі «Апостолідес проти Орамс» (Apostolides vs. Orams) рішенням Європейського суду передбачено, що британські суди повинні виконувати судові рішення, ухвалені в Республіці Кіпр, що дозволило біженцям подавати позови проти громадян ЄС з питань оскаржуваного права власності щодо майна на півночі Кіпру (Європейський суд, 2009), а в справі «Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou vs. Turkey) ЄСПЛ визнав Туреччину (а не турків-кіпріотів) винною в порушенні прав власності, а також оцінив такі порушення. Ключові рішення в справі «Лоїзиду проти Туреччини» (Loizidou vs. Turkey) передбачали, що:

- а) райони Північного Кіпру перебували під дійсним контролем Туреччини;
- б) місцеву адміністрацію розглядали як підпорядковану їй;
- в) визнання документів Республіки Кіпр, що встановлюють право власності.

Лоїзиду було присуджено компенсацію збитків за втрати від неможливості користування, яку Туреччина виплатила, але справа про реституцію ще розглядається. Інші справи включають справи «Джоанну проти Туреччини» (Joannou v. Turkey), справи фонду «EVKAF», доктора Рамона (Dr Ramon) та Скурідеса (Skourides); остання є найцікавішою, оскільки пан Скурідес отримав реституцію. Деякі з них є перспективними та важливими подіями, але вони також указують на основні недоліки та повільний характер роботи Комітету з нерухомого майна.

Історичною справою проти Республіки Кіпр в ЄСПЛ є справа *Nezire Sofi (Nezire Sofi)*, представниці діаспори турків-кіпріотів, щодо її майна в м. Ларнака. Коли справа потрапила до ЄСПЛ, Республіка Кіпр наполягала на виплаті компенсації на основі мирової угоди, щоб уникнути прецеденту, який порушить поточну «систему опікунів». Як було сказано вище, ця система забезпечує захист власності турків-кіпріотів на півдні, який надають грекам-кіпріотам виключно тимчасово в очікуванні врегулювання.

У **Молдові** як для компенсації, так і для звільнення від платежів застосовуються спеціальні урядові нормативно-правові акти та закони. Проте вони не є кодифікованими джерелами права чи універсальним засобом, що встановлює постійний комплексний функціональний механізм пошуку та виплати компенсації. Спеціальні закони, ухвалені Парламентом, давали повноваження уряду розподіляти бюджетні джерела, оскільки державні фінанси Молдови перебувають під контролем Парламенту. Уряд своїми нормативно-правовими актами призначав компенсації та надавав податкові пільги чи пільгові кредити місцевим органам влади. Він створював комісії для оцінювання вимог щодо компенсації або делегував ці функції місцевим органам влади.

Усі закони та нормативно-правові акти приймали нерегулярно, за потреби. Вони були тимчасовими в застосуванні і втрачали актуальність після того, як їхня мета була досягнута.

Уряд Хорватії прийняв перелічені нижче нормативно-правові акти для задоволення потреб населення, яке постраждало від військових дій.

Про збитки від військових дій було прийнято кілька нормативно-правових актів:

1. Перший нормативно-правовий акт, з яким можливо ознайомитись у зв'язку зі збитками від військових дій і відповідною компенсацією, – Постанова уряду про надання спеціальних кредитів на ремонт житлових та комерційних об'єктів і житлових будинків, пошкоджених унаслідок військових дій, від 1991 року. Постанова стосується фізичних осіб, а поняття «об'єкти» включає житлові сімейні одиниці, сільськогосподарські (господарські) будівлі та кондомініуми.

2. Через місяць Парламент Хорватії ухвалив Закон про реєстрацію збитків від військових дій, який створював комісію по оцінці збитків від військових дій, яких було завдано громадянам Хорватії та її юридичним особам.

3. У 1992 році на підставі Закону про митницю Міністерство фінансів ухвалило Положення про порядок здійснення права звільнення від сплати митних платежів через руйнування внаслідок військових дій, пов'язаних з комерційним та іншим обладнанням, а також будівельним та монтажним матеріалом, який підлягав імпорту для заміни або відновлення знищеного війною або фактично пошкодженого обладнання та його запасних частин.

4. У 1992 році ухвалено Закон про фінансування реконструкції.

5. У 1993 році Міністерство фінансів видало Інструкцію щодо імплементації Закону про реєстрацію збитків від військових дій, який установлював єдину процедуру та методику визначення збитків від військових дій. Звіти про розміри збитків від військових дій надавали у формі, яка відповідає міжнародним стандартам.

6. У 1993 році було ухвалено Закон про кредитування реконструкції житлових та комерційних об'єктів, які було пошкоджено та знищено внаслідок військових дій. У 1995 році уряд (незаконно) частково скасував кілька положень цього Закону своєю Постановою про кредитування реконструкції житлових та комерційних об'єктів, які було пошкоджено та знищено внаслідок військових дій.

7. У 1996 році він ухвалив Закон про реконструкцію, який на сьогодні вже було змінено 8 разів, яким визнавав недійсними всі попередні нормативно-правові та підзаконні акти. Відповідно до цього Закону в тому ж році видається Інструкція про порядок списання для всіх кредитів, отриманих до 1996 року на підставі вищезазначеного законодавства. Передумовою списання кредитів було проживання позичальників у відремонтованих чи реконструйованих домогосподарствах.

8. У 2000 році Парламент Хорватії ухвалив Закон про задоволення вимог юридичних осіб із районів, звільнених внаслідок операцій «Bliss» та «Storm», та з районів, які було реінтегровано мирним шляхом. Цей закон регулював відносини держави і компаній та інших юридичних осіб, які провадили діяльність у цих районах, стосовно наявних фінансових зобов'язань та інших вимог.

Крім того, відповідно до Інструкції щодо впровадження Закону про реєстрацію збитків від військових дій визначаються такі збитки: 1) *прямі* та 2) *непрямі збитки*, 3) *витрати, пов'язані з військовими діями*, 4) *моральна шкода*, завдана фізичним особам.

Прямі збитки оцінюють щодо земель, об'єктів, обладнання, багаторічних насаджень, основного поголів'я худоби та лісів (як основних засобів), сировини, матеріалів для відновлення, напівфабрикатів, поточної сільськогосподарської продукції, готової продукції та споживчих товарів (як оборотних коштів) та щодо побутових товарів.

Непрямі збитки стосуються упущеної вигоди через зменшення обсягів робочої діяльності та скорочення кількості приросту певних комерційних товарів протягом тривалішого періоду.

Витрати, пов'язані з військовими діями, стосуються оборонних витрат, витрат на забезпечення населення житлом, переміщених осіб та біженців, боргів та фінансових зобов'язань, пов'язаних з військовими діями, та інших визначених витрат.

Моральна шкода визначається у випадку втрати чоловіка/дружини, дитини, одного з батьків, а також коли особа була присутня під час навмисних ушкоджень, катувань чи зґвалтування вказаних осіб; коли особа зазнала фізичної шкоди з постійними або тимчасовими наслідками, коли така особа зазнала зґвалтування, нападу і катування, була заручником або була незаконно позбавлена волі, коли через страх доводилося ховатися (більш як три дні), коли особа була позбавлена економічних благ, що створило загрозу життю, була об'єктом примусової праці тощо.

У **Грузії**, поміж іншого, в різні періоди було прийнято кілька нормативно-правових актів, а саме:

- статут про «Воєнний стан» було затверджено 31 жовтня 1997 року; він гарантує право ВПО на реституцію;
- 26 грудня 2006 року було ухвалено новий Закон про реституцію та компенсацію збитків жертвам конфлікту, що стався на території колишнього автономного округу Південної Осетії. Закон передбачає створення спеціальної комісії, яка має право ухвалювати рішення, але фактично її так і не було створено. Стаття 5 цього Закону визнає право всіх ВПО на реституцію нерухомого майна, а якщо це неможливо – на компенсацію;
- у Законі про ВПО, а також Державній стратегії щодо ВПО зазначено, що ВПО мають право на реституцію та компенсацію і ці питання буде вирішено після дозволу ВПО безпечно повернутися додому.

На основі практики Туреччини: Закон про компенсацію було ухвалено 17 липня 2004 року, він набув чинності 27 липня 2004 року, коли конфлікт усе ще тривав. Закон пропонував ВПО можливість отримати компенсацію матеріальних збитків, включно із землею, будинками та майном, унаслідок переміщення в період між 19 липня 1987 року та 17 липня 2004 року, ігноруючи період між 1984 та 1987 роками, коли також завдавалися збитки внаслідок переміщення.

«Закон про компенсацію», як зазначено в його назві, представляв внутрішнє переміщення в Туреччині як результат «боротьби з тероризмом» турецької держави. У преамбулі до Закону було вказано, що право ґрунтується не на недбалих діях держави, а на «доктрині про соціальний ризик, що заснована на об'єктивній відповідальності держави».

Положення про впровадження Закону про компенсацію було видано Радою Міністрів 4 жовтня 2004 року та змінено 15 вересня 2005 року. Законом передбачалося створення про-

вінційних комісій з оцінки збитків, які обробляли заяви, оцінювали завдані збитки та визначали розмір компенсації (стаття 4 Закону про компенсацію).

Приблизно в той самий час, коли було ухвалено Закон про компенсацію, уряд також ініціював проєкт «Повернення в село», метою якого було сприяти поверненню ВПО. Уряд також підтримував програми регіонального розвитку. За винятком Закону про компенсацію, жоден із вказаних документів не було розроблено спеціально для ВПО. Проте ВПО, які опинилися за межею бідності, можуть отримати економічну допомогу (хоча й дуже обмежену), і якщо вони вирішать повернутися до своїх сіл (або мають куди повернутися), ці програми можуть сприяти отриманню певної допомоги.

Однак продовження збройного конфлікту, наявність мін і системи сільської гвардії як проблем безпеки людини, а також законодавчі обмеження щодо повернення до деяких сіл перешкоджали поверненню ВПО. Бідність, фінансові труднощі, пов'язані з будівництвом нового житла, відсутність худоби й земель для обробки, недостатню підтримку уряду для подолання цих труднощів можна вважати додатковими причинами того, чому ВПО не повертаються додому.

У деяких випадках конфіскація майна ВПО місцевими армійськими підрозділами також була перешкодою для повернення та реституції. Не було організації, до якої ВПО могли б звернутись у випадку тривалої неможливості отримати доступ до своїх товарів і майна, пошкодження або конфіскації майна під час їхньої відсутності та недостатньої компенсації таких збитків.

Підсумки до розділу 1

Резюмуючи, законодавство про компенсацію не призвело до справжніх репарацій за минулі помилки з боку держав, що провадили агресивну політику. Фактично до сьогодні уряди більшості держав не беруть на себе відповідальність за переміщення та не спрямовують власне законодавство на запобігання збройним конфліктам, які були причиною внутрішнього переміщення. Дослідження показують, що для ВПО питання отримання компенсації стоїть після потреби у примиренні та розв'язанні конфлікту. Визначення правди, визнання помилок та щире офіційне вибачення вказані як більш важливі вимоги ВПО. Досвід країн, що став предметом аналізу, вказує, що небажання комісій та органів (осіб), що ними курують, надавати потерпілим належну компенсацію, високі показники відмов через невинуватий тягар надання доказів, а також непослідовний та низький рівень компенсації зумовлюють виникнення недовіри до держави.

Розділ 2. ЖИТЛОВІ ПРОГРАМИ ДЛЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ДОСВІДУ БОСНІЇ І ГЕРЦЕГОВИНИ, ГРУЗІЇ, КІПРУ, МОЛДОВИ, СЕРБІЇ, ХОРВАТІЇ

Аналітичне дослідження узагальнено Консорціумом з правової допомоги Грузії (Consortium Legal Aid Georgia) на основі матеріалів, підготовлених Ліліаном Апостолом (досвід Молдови), Славицею Баніч (досвід Хорватії), Гораном Благоєвічем (досвід Сербії), Нерміною Джепар-Ганібегович (досвід Боснії і Герцеговини), Неофітосом Лойзідесом (досвід Кіпру), Давідом Пейкрішвілі та Джорджи Шавгулідзе (досвід Грузії).

Наведений аналіз містить систематизований огляд досвіду шести країн Європи, що зазнали збройного конфлікту та вимушеного переміщення, у забезпеченні доступу ВПО до житла. Наприкінці цього розділу наведена порівняльна таблиця, в якій узагальнені та зіставлені підходи вказаних країн до розв'язання житлових проблем ВПО.

У всіх розглядуваних країнах, де вивчались житлові програми для ВПО, існує правова база, яка дає право переміщеним особам на державну допомогу для отримання тимчасового або постійного житла.

Поширеним варіантом врегулювання житлового питання є спорудження нових будинків. Уряди також часто надавали допомогу у вигляді будівельних матеріалів для ремонту будинків ВПО після того, як їм було дозволено повернутися в місця свого походження. Уряд також дозволяє ВПО обирати будинки та фінансує їх придбання.

Іноді, коли ВПО надають житло, вони сплачують пільгову вартість оренди, а через деякий час їм надають можливість придбати житло за доступною ціною. Оскільки тільки частині ВПО може бути надано житло для постійного проживання, необхідно розробити критерії відбору, залучивши до процесу різних зацікавлених сторін.

Органи центральної влади відіграють важливу роль у розміщенні ВПО, але в деяких випадках місцева влада також бере активну участь.

2.1. Передова практика надання житла для внутрішньо переміщених осіб

2.1.1. Житлові програми, що забезпечують доступ до тимчасового та постійного житла

Правова база та право на житло

У всіх шести країнах, де вивчалися житлові програми для ВПО, переміщеним особам необхідно мати особливий статус або іншим чином довести, що вони були переміщені головним чином у результаті збройних конфліктів, для того щоб отримати будь-яку допомогу від уряду в наданні житла³. Це особливо необхідно для отримання допомоги щодо постійного житла, в той час як у разі надання тимчасового житла або коли переміщені особи отримують житло спонтанно під час збройного конфлікту або відразу ж після військових дій, визнання особливого статусу є менш систематичним. Нижче подаються підходи кожної країни стосовно цього.

³ Такий самий статус необхідний для того, щоб скористатись іншими видами державної допомоги. Іноді існують також проекти, які приносять користь громадам, що приймають ВПО, що також спрямовано на інтеграцію переміщених осіб на нових місцях.

Після визначення статусу переміщеної особи в правилах зазвичай вказують також право на житло разом з іншими правами та привілеями переміщених осіб.

Відповідно до Закону про біженців з **Боснії і Герцеговини**⁴ переміщеною особою є громадянин Боснії і Герцеговини (далі – БіГ), що проживає у БіГ, який був висланий зі свого постійного місця проживання в результаті конфлікту або покинув своє постійне місце проживання після 30 квітня 1991 року через цілком обгрунтований страх переслідування за ознакою раси, релігії, національності, приналежності до соціальної групи або політичних переконань, а також той, хто не може повернутися через питання безпеки та з гідності до його/її колишнього постійного місця проживання або добровільно вирішив/вирішила зайняти постійне місце проживання в іншому місці. Статус переміщеної особи в БіГ набувається на підставі законів держави та утворень (ентитетів)⁵, а за ВПО визнаються різні права, у тому числі права ВПО, пов'язані з житлом. Біженці, переміщені особи та репатріанти в БіГ мають право на:

- повернення до колишнього постійного місця проживання;
- вибір іншого місця постійного проживання;
- повернення власності;
- відновлення володіння.

Згідно із Законом Федерації Боснії і Герцеговини «Про переміщених осіб і репатріантів» статус ВПО дає людині право на ряд прав і переваг, таких як житло.

У Сербській Республіці, одному з утворень БіГ, Закон «Про переміщених осіб, репатріантів та біженців» регулює правовий статус ВПО і його припинення, а також права та наділення правами на певні пільги, такі як тимчасове базове житло.

У **Хорватії** існує Указ «Про статус переміщених осіб і біженців», затверджений у 1991 році. Цей Указ був замінений Законом «Про статус переміщених осіб і біженців» у 1993 році. Закон регулює, хто може вважатися біженцем і/або переміщеною особою, порядок набуття цього статусу і страхування права на необхідне житло. Законом також забезпечено право надання фінансової допомоги сім'ям, які приймають переміщених осіб у своїх будинках.

У Хорватії є два типи переміщених осіб – вигнанці / насильно виселені та переселенці. Зокрема, у 1998 році в доповіді уряду Республіки Хорватія про хід повернення і надання житла переміщеним особам, біженцям і переселенцям⁶ хорватська влада ввела термін «переселенці», який має на увазі наявність громадян меншини хорватських сербів, які під час війни проживали на окупованих територіях, але після їх звільнення в 1995 році населяли або хорватський регіон Дунаю, або відправлялися в сусідні країни – Югославію та БіГ. «Вигнанцями» є громадяни Хорватії, які втекли з районів військових дій або були насильно вислані з окупованих територій у 1991–1995 роках.

Переміщені особи на **Кіпрі** також отримали статус ВПО. Греки-кіпріоти отримували доступ до державних програм, якщо вони отримували статус ВПО. Проте ця система виключала деякі категорії громадян. Наприклад, вона не дозволяла ВПО з нерухомістю на півночі (але вони не проживали там у 1974 році) отримати доступ до компенсацій. Нащадки ВПО по материнській лінії також були виключені з державних програм до 2013 року.

У **Грузії** переміщені особи також отримують статус ВПО і відповідно до Закону «Про ВПО» всі ВПО мають право на притулок на додачу до інших прав.

У **Молдові** неможливо знайти всеохоплюючу стратегію або правову базу, яка регулює статус ВПО у країні. Хоча з ВПО поводяться як із будь-яким «звичайним громадянином

⁴ Офіційний вісник БіГ, № 23/99 від 23.12.1999 р.

⁵ Боснія і Герцеговина складається з двох суб'єктів: Федерації Боснії і Герцеговини і Республіки Сербської. Відповідно до Конституції БіГ повноваження для ВПО встановлюються на рівні утворень.

⁶ Доповідь уряду Республіки Хорватія про хід повернення і надання житла переміщеним особам, біженцям і переселенцям («Офіційний вісник», 92/98).

Молдови», деякі винятки все ще існують, у тому числі допомога переміщеним особам у наданні житла.

У **Сербії** Закон «Про біженців» передбачає інше право переміщених осіб. У рамках Проєкту житлового будівництва в країні, який фінансувався донорськими організаціями, бенефіціарами могли бути всі біженці 1991–1995 років, які проживали в колективних центрах або в будь-якому іншому колективному житлі, офіційному чи неофіційному, незалежно від того, чи мають вони зараз статус біженця.

Хоча більшість країн визнає у своїх національних правилах право на притулок для ВПО, проблема залишається стосовно визначення стандартів житла, а також поняття належного житла.

Тимчасове житло

На відміну від житла для постійного проживання, тимчасове житло не надається переміщеним особам у власність, і країни часто вважають таке рішення перехідним до житла для постійного проживання.

Після конфліктів і вимушеного переміщення уряди держав змушені були діяти швидко, і пропозиція тимчасового житла для переміщених осіб була неминучим рішенням. Іноді таке тимчасове житло стає більш постійним і буває важко відрізнити тимчасове житло від постійного. Наприклад, коли переміщені особи були розміщені в державних будинках, такі заходи запроваджувались як «тимчасові», однак після того, як такі будинки були приватизовані і документи на житло були передані бенефіціарам, вони стали вважатись поселеними в житло для постійного проживання. Іноді процес приватизації відкладався, оскільки існувала певна перспектива повернення ВПО в місця їхнього походження, які перебували під впливом конфлікту. У деяких випадках переміщені сім'ї орендують житло за пільговою ціною, і в кінцевому підсумку їм також надається можливість купити житло на пільгових умовах.

Майже в усіх країнах, де вивчалися проблеми ВПО, деяка частина ВПО тимчасово проживала з родичами, друзями або іншими приватними особами, які їх прийняли. Іноді початкові домовленості змінювалися за умови сплати орендних платежів, часто без будь-якого гарантованого права на володіння житлом. Стосовно інших ВПО, яких не вдалося розмістити в приватному секторі, альтернативне житло мали знайти уряди або самі ВПО. У тих випадках, коли існували або розроблялись плани дій на випадок непередбачуваних обставин, для ВПО, як правило, надавались на тимчасовій основі офіційні «колективні центри» або інші види організованого групового проживання. Чим довше переміщення тривало, початкове тимчасове житло перетворювалося в постійне, а переповнені приміщення поступово руйнувалися, стаючи несприятливими або небажаними поселеннями.

У **Боснії і Герцеговині** ВПО поселялись у жилих приміщеннях, що були у наявності, таких як казарми, готелі, школи, адміністративні будівлі та навіть приватні будинки і квартири. Після багатьох років переміщення в даний час у колективних центрах, як і раніше, проживає певна кількість переміщених сімей, закриття таких центрів є пріоритетом для уряду, але через обмежені фінансові ресурси проблема залишається невирішеною.

У **Хорватії**, коли більша частина сербського населення з окупованих територій покинула свої будинки або втекла з них, хорватський парламент прийняв Закон «Про тимчасове відчуження та управління майном», яким він уповноважив державу надавати житло для насильно виселених осіб і біженців (головним чином громадян БіГ хорватської національності) в занедбаних будинках переселенців⁷. Коли ситуація заспокоїлася, під тиском міжнародної спільноти вимоги про повернення власності змусили уряд шукати додаткові рішення для ліквідації

⁷ Згідно з доповіддю Міністерства громадських робіт, реконструкції та будівництва з 1995 по 1998 рік у тимчасове користування було передано 19 277 приватних житлових об'єктів (доступно за посиланням: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/Arhiva//69.%20-%201.pdf>).

цієї ситуації – організувати забезпечення житлом насильно виселених осіб та біженців, які тимчасово займали будинки переселенців, і дати можливість переселенцям мирно повернутися у свої будинки та відновити своє право власності⁸.

У 1997 році також було профінансоване Агентство нерухомості в Хорватії, основним завданням якого була купівля нерухомості на раніше окупованих територіях. Придбані будинки спочатку використовувалися для тимчасового проживання та догляду за житлом насильно виселених осіб і біженців (а також інших постраждалих від війни категорій, таких як ветерани війни та їхні сім'ї), яким хорватська влада незабаром після війни надала житло в нерухомості розселених осіб до їхнього остаточного повернення у свої будинки. Закон «Про тимчасове відчуження та управління майном» («Офіційний вісник», 73/95) дозволив державі взяти під свій захист і управляти всім майном, залишеним його власниками на раніше окупованих територіях.

У зв'язку з цим, відповідно до статті 5 Закону, адміністративні комісії можуть надавати це майно насильно виселеним особам, біженцям і репатріантам, майно яких було зруйновано, інвалідам та ветеранам війни, сім'ям ветеранів війни та зниклим безвісти ветеранам війни та іншим особам, робота яких була необхідна для забезпечення безпеки, оновлення та розвитку раніше окупованих територій для тимчасового володіння і використання. У 1995 році в Хорватії налічувалося 37 таборів, кожен з яких був розрахований, як мінімум, на 500 переміщених осіб і біженців. Деякі з них функціонували як звичайні населені пункти завдяки наявності шкіл, системи охорони здоров'я та адміністративної системи, яка була організована з цієї метою. У таборах було від 200 до 500 будинків. Більшість таборів для ВПО використовувались понад 5 років. Вони поступово закрилися, у зв'язку з тим що переміщені особи та біженці змогли повернутися у свої будинки або квартири або їм були надані інші варіанти житла.

Коли ВПО покинули північний **Кіпр** у 1974 році, на боці греків-кіпріотів було менше доступної власності турків-кіпріотів і тому уряду довелося створити сотні тимчасових поселень⁹. Деякі ВПО були поселені в таборах біженців (у наметах). Стосовно власності турків-кіпріотів, залишеної на півдні, уряд Республіки Кіпр дозволив ВПО використовувати нерухомість турків-кіпріотів, але не дозволив розпоряджатись нею або робити будь-які зміни в будинках, що виходять за рамки базового обслуговування (зміни щодо зовнішнього вигляду власності рідко дозволені, і ті, хто користувався цією власністю, не мали на неї документів, та навіть сьогодні вони не можуть передати власність своїм дітям)¹⁰. Підхід Республіки Кіпр базувався на припущенні, що будь-які заходи будуть мати тимчасовий характер до досягнення всеосяжного мирного врегулювання.

У **Грузії** тисячі ВПО були спонтанно поселені в державних будівлях (школах, дитячих садах, санаторіях, лікарнях тощо), і хоча деякі ВПО все ще живуть у цих будівлях, спочатку вважалося, що ВПО розміщувалися тимчасово. Пізніше, коли очікування повернутися додому виявилися нездійсненними в найближчому майбутньому, деякі з таких будівель були переобладнані й передані у власність ВПО, тоді як інші ВПО були переселені в інші житлові приміщення. У колективних центрах досі живуть тисячі сімей ВПО, і особливо важким є стан ВПО, які живуть у так званих колективних центрах, які руйнуються.

Стосовно досвіду **Молдови**, то житло, надане ВПО тимчасово, у багатьох випадках стало постійним для його мешканців. Офіційно уряд ніколи прямо не надавав постійний статус для місця проживання, яке займали ВПО, і при цьому не класифікував його як тимчасове. У будь-

⁸ Див. документ «Профіль внутрішнього переміщення – Хорватія», в якому представлено цікавий огляд ситуації, пов'язаної з внутрішнім переміщенням і статусом насильно виселених осіб і переселенців (доступно за посиланням: https://www.ecoi.net/en/file/local/1413506/nz128_00853cro.pdf).

⁹ ВПО турків-кіпріотів переїхали і зайняли власність греків-кіпріотів. Ця власність греків-кіпріотів була новим постійним житлом для ВПО турків-кіпріотів, і тому для їх проживання не було потрібно тимчасове житло.

¹⁰ http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/page47_gr/page47_gr?OpenDocument.

якому випадку всім ВПО вдалося набути право власності шляхом приватизації чи судових рішень, що надають право власності безкоштовно¹¹.

У 1992 році, зіткнувшись з кризою, уряд Молдови спочатку перевіз сім'ї ВПО у два готелі в столиці¹² на тимчасовій основі. Оскільки потім ВПО продовжував зростати, уряд розпорядився, щоб деякі місцеві органи влади безкоштовно виділили 50% своєї поточної житлової забудови на потреби ВПО. Не вся поточна забудова була закінчена вчасно, як очікувалося. Половина ВПО вирішили залишитися в столиці, де бажана якість житла була набагато нижче їх очікувань. ВПО були тимчасово переселені в невеликі квартири та кімнати у 3-х будинках на тимчасовій основі, які вони недавно приватизували.

У **Сербії** тисячі біженців жили в колективних центрах, а останні біженці залишили табір у 2014 році.

Оскільки ми аналізуємо тимчасове житло порівняно з постійним житлом, у підрозділі «Тимчасове житло» слід також згадати переміщених осіб, які орендують житло й отримують допомогу у вигляді субсидій для оренди житла від уряду. Утім це питання буде розглянуто в підрозділі, що стосується фінансової допомоги, яку надають ВПО для оренди житла, й ефективності використання таких коштів.

Постійне житло

Як згадувалося вище, розв'язання проблеми житла для постійного проживання для переміщених осіб часто є юридичним поняттям, і переміщені особи вважаються розміщеними, коли вони стають власниками помешкань, в яких жили багато років. Приватизація житла іноді здійснюється за символічну суму або за пільговою ціною.

Переміщені особи, яким було дозволено повернутися у свої домівки, виявляли, що вони були зруйновані, і досить часто уряди допомагали таким репатріантам будівельними матеріалами. Таких ВПО також вважали поселеними в житлі для постійного проживання.

Часто, коли держави приватизують будинки, цей процес має умовний характер, і бенефіціарам забороняється продавати житло протягом певного періоду часу. Нагадування про таке обмеження з'являється в офіційних реєстрах нерухомого майна.

З огляду на той факт, що після багатьох років переміщення потреби ВПО та біженців стають різними, уряди реалізують різні альтернативні варіанти житла. Такий підхід також виправданий, оскільки ресурси для фінансування великих житлових проєктів обмежені.

Нижче наведено основні варіанти доступу до постійного житла, які пропонуються переміщеним особам у розглядуваних країнах.

Спорудження нових багатоквартирних/приватних будинків

Нові багатоквартирні житлові будинки для ВПО були споруджені в основному у великих містах. Наприклад, у рамках Регіональної житлової програми, яка здійснювалась в Балканських країнах, будівництво нових багатоквартирних будинків також фінансувалося на додаток до інших варіантів житла.

Ця модель житлового будівництва є досить затратним розв'язанням житлової проблеми, але зі значними довгостроковими наслідками, як-от: поліпшення житлового фонду, збільшення

¹¹ e.g. *Președintele Mișcării Refugiaților Transnistreni Bizgu Anotolie vs Consiliul mun Chișinău* [2013] Верховний Суд Республіки Молдова Зра-618/13.

¹² Уряд Республіки Молдова, 'Hotărîre Nr. 172 din 17.03.1992 Privind unele măsuri urgente întru ajutorarea refugiaților, forțați să-și părăsească locurile de trai aflate în teritoriile Republicii Moldova din stînga Nistrului. Рішення No. 172 від 17.03.1992 щодо невідкладних заходів допомоги біженцям, які вимушені покинути місце проживання, розташовані на територіях Республіки Молдова на лівому березі Дністра (доступно за посиланням: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=292459>> accessed 1 May 2020).

пропозиції квартир у державній та приватній власності, забезпечення належного розв'язання житлового питання для міського переміщеного населення. Це особливо підходить для міських районів як з високим попитом на житло, так і високими цінами на житло (як придбання, так і оренда).

У **Хорватії** деяким переміщеним сім'ям було надано земельні ділянки та будівельні матеріали для будівництва сімейного будинку.

На **Кіпрі** були створені різні урядові механізми для греків-кіпріотів для задоволення потреб ВПО і мінімізації руйнівних соціально-економічних наслідків після поділу 1974 року. Ці ініціативи були також підтримані урядами іноземних держав і міжнародними організаціями та містили проєкти розвитку під керівництвом держави, положення про дешеве державне житло, а також кредити та гарантії для позбавлених власності людей. Стосовно покинутої власності турків-кіпріотів уряд запропонував ВПО можливість або переїхати в побудовані державою квартири/будинки, або отримати фінансування для будівництва власного будинку в населених пунктах. Це були так звані «проєкти самостійного житлового будівництва».

Уряд **Грузії** будує житлові будинки для ВПО у великих містах¹³. Уряду вдається ефективно розмістити ВПО, використовуючи такий підхід. Нині половина розміщених ВПО проживає у таких будинках. ВПО, переміщені в результаті війни 2008 року, були переселені в котеджі для ВПО в населених пунктах сільського типу¹⁴. Вони також отримали невеликі земельні ділянки, щоб мати можливість обробляти їх і брати участь у сільськогосподарській діяльності. Війна 2008 року завдала значної шкоди економіці Грузії, в тому числі будівельному сектору, і багато забудовників не змогли завершити вже розпочате будівництво. Щоб допомогти забудовникам і водночас розв'язати житлову проблему ВПО, уряд почав щорічно закуповувати певну кількість квартир у будівельних компаній. Іншим позитивним компонентом цього проєкту є те, що ВПО живуть разом з корінними мешканцями. Такі квартири трохи дорожчі, ніж ті, що здаються в експлуатацію у новобудовах. Цей проєкт буде продовжений, щоб допомогти забудовникам під час економічної кризи, викликані COVID-19.

Деякі грузинські ВПО, особливо ті, які живуть у великих містах, стихійно і незаконно будували невеликі будинки в передмістях. Існувала певна терпимість до таких дій ВПО. У 2007 році уряд прийняв постанови, згідно з якими більшість таких будинків були легалізовані, а особам, які проживають там, були надані документи, що підтверджують право власності. З 2007 року уряд ставиться більш вимогливо до такої незаконної забудови.

Молдова надала ВПО право на проживання в недобудованих будинках. Половина з них була успішно переміщена на початковому етапі процесу переселення. Вони отримали досить швидко нові квартири в кількох районах Молдови. Однак у столиці цей процес був достатньо тривалим і клопітким¹⁵.

У **Сербії** із 16 780 сімей, які будуть підтримані в рамках Національної житлової програми для Сербії (НЖП), яка діє як частина Регіональної житлової програми (РЖП), близько 90% сімей біженців обіцяли надати квартири в новобудовах.

Реконструкція пошкоджених будинків

У деяких випадках, особливо коли переміщеним особам було дозволено повернутися у свої будинки, вони виявляли, що їхні будинки були частково або повністю зруйновані. Уряд допомагав таким людям відновлювати свої будинки. У більшості випадків їм надавали будівельні матеріали, а переміщені особи самостійно виконували деякі ремонтні роботи.

Ця альтернатива розв'язання житлової проблеми також була менш витратна для уряду, і більше людей отримали допомогу.

¹³ Було оголошено про тендери, і грузинські будівельні компанії взяли в них участь.

¹⁴ До вимушеного переселення багато ВПО жили в сільській місцевості.

¹⁵ Це викликало ряд судових суперечок між владою і ВПО.

У **Боснії і Герцеговині** одним з основних компонентів Регіональної житлової програми була реконструкція будинків. Зараз багато людей, як і раніше, не можуть повернутися до своїх місць через те, що їх довоєнне майно було знищено, вони перебували у списках очікування для відновлення/будівництва 45 000 пошкоджених або зруйнованих одиниць житла або через те, що місця їх передвоєнного проживання не були розміновані. Більше того, багато людей, які ніколи не володіли нерухомістю до конфліктів, ніколи не мали можливості отримати вигоду з будь-якого проєкту, що веде до довготривалого розв'язання проблем для них.

У **Хорватії** налічувалося близько 190 000 зруйнованих і пошкоджених житлових об'єктів, які потребували реконструкції або компенсації. Таким чином, житлова програма передбачала передачу земельних ділянок з будівельними матеріалами у випадку зруйнованих будинків або забезпечення будівельними матеріалами в разі пошкоджених будинків як одну з форм обслуговування житла. Велика частина житлової допомоги була отримана за моделлю пожертвувань будівельних матеріалів для реконструкції та/або відновлення та отримання компенсації за пошкоджені або зруйновані будинки. Увесь порядок оформлення цієї форми житла регулюється Законом «Про реконструкцію».

У **Грузії**, оскільки будівлі радянської епохи (санаторії, школи, дитячі садки тощо), що перебувають у державній власності, були непридатні для тривалого проживання, а ВПО змушені були там жити десятиліттями, перед початком приватизації деякі з цих будівель були відновлені. Деяким особам, які не були ВПО, чиї будинки були пошкоджені в результаті війни 2008 року, також надавали допомогу в ремонті пошкоджених будинків. Ремонтні роботи проводила місцева влада (за активної підтримки центральних державних установ). Якщо будинки не підлягали ремонту, сім'ї отримували грошову допомогу.

Придбання житла у приватних власників

Деякі країни дозволяють переміщеним особам вибирати будинок, і уряд надає субсидію на придбання таких приміщень. Такий підхід вигідний для інтеграції ВПО у місцеве середовище. Коли такі будинки купуються в сільській місцевості, ВПО можуть брати участь у сільськогосподарських роботах й отримувати доступ до джерел існування. Також важливо підкреслити, що ця модель має великий потенціал для отримання додаткового доходу для домашніх господарств (дрібне сільськогосподарське виробництво, тваринництво).

Ця альтернатива житла дешевша порівняно з будівництвом нових багатоквартирних або власних будинків.

Така альтернатива розглядалася як основний підхід до розв'язання житлової проблеми в **Хорватії** для переміщених осіб і біженців з 1997 року до сьогоднішнього дня, коли був створений *державний житловий фонд* на основі придбання наявних будинків і квартир, а також земельних ділянок і будівництва нових житлових об'єктів. Агентство нерухомості придбало власність на раніше окупованих територіях.

Відповідно до Національної житлової програми **Сербії** передбачалося придбання 2000 сільських будинків і 100 квартир. Біженцям була надана допомога у придбанні сільських будинків. Будинок і конкретне місце проживання вибираються тими, хто потребує житла. Причини вибору конкретного місця проживання тими, хто потребує житла, можуть визначитися різними критеріями: наявні робочі місця і можливості працевлаштування, близькість шкіл та університетів, медичних установ тощо. Однак у більшості випадків ключовим критерієм вибору місця і майна є наявність соціальної мережі сім'ї та друзів, які підтримують тих, хто потребує житла.

Стосовно придбання квартир для біженців у Сербії – це буде зроблено на конкурсній основі. Квартири будуть надаватися на тих же умовах, що й недавно побудовані квартири. Усі 100 квартир будуть належати державі в особі Комісаріату у справах біженців та міграції Сербії (SCR) як зареєстрованого власника та будуть виділені для оренди за зниженою ціною з мож-

лівістю викупу протягом 6 місяців. Отримувачі квартир, які вибирають варіант викупу, не можуть відчужувати придбану власність протягом 5 років, і така заборона фіксується в реєстрах нерухомості. Ця модель розв'язання житлової проблеми не була включена до НРП із самого початку, але була прийнята у 2018 році через повільний процес будівництва нових квартир, який триває набагато довше, ніж звичайні 3 роки. Це найшвидше, але найдорожче вирішення (вартістю від 450 до 810 євро/м²).

У **Грузії** ВПО надається можливість обирати житло, яке продається, а уряд надає субсидію на його придбання¹⁶. Розмір державного внеску залежить від розмірів сім'ї. ВПО можуть робити свій внесок.

У минулому близько 5000 грузинських сімей ВПО отримали компенсацію замість постійного житла. Більшість із них проживали в державних готелях у центрі міст, і уряд хотів приватизувати такі будівлі¹⁷. На жаль, деяким ВПО не вдалося купити квартири на суму, отриману як компенсацію (від 7000 до 10 000 доларів США), хоча вважається, що уряд забезпечив їх житлом.

Грузія також надавала одноразову фінансову допомогу тим ВПО, які придбали житло за свої власні кошти і заклали своє житло, щоб узяти кредит у банках та отримати кошти. Суть цього проєкту полягала в тому, що якщо сім'я ВПО втратила роботу і не зможе продовжувати платити за іпотекою, така сім'я залишиться без житла. Таким чином, як ВПО, так і уряд могли б виграти, оскільки уряд надав субсидію тільки на половину ціни.

На **Кіпрі** були реалізовані різні державні проєкти забудови, націлені на надання недорогого державного житла, а також на кредити та гарантії для власників, що залишилися без майна.

2.1.2. Формування та управління фондами житла, їхні джерела фінансування

Джерело фінансування житла

Джерело фінансування житла для ВПО справляє певний вплив на визначення того, хто є власником житлових фондів або керує ними. Задоволення потреб переміщених осіб у житлі є серйозним фінансовим тягарем для країн, і, як наслідок, внесок міжнародних партнерів із розвитку є значним. Держави роблять основний внесок у виділення коштів на житло для ВПО як із боку центрального уряду, так і органів місцевої влади. У деяких випадках ВПО також роблять певний внесок у грошовій або натуральній формі.

Бюджет Регіональної житлової програми¹⁸, яка реалізується у 4-х Балканських країнах, складає 290 млн. євро, а основними учасниками є Банк розвитку Ради Європи, Європейський Союз, США та інші європейські країни.

Уряди іноземних країн та міжнародні організації також відіграли значну роль у вирішенні житлових проблем ВПО на Кіпрі і в Грузії. Загалом понад 300 млн доларів США донорської допомоги було надано на житло для ВПО в Грузії.

Управління коштами

Коштами, які виділяють на житло для ВПО, в основному розпоряджається центральний уряд або органи місцевої влади, а іноді для цього розподіляють повноваження. Коли джерелом коштів є міжнародні партнери з розвитку, вони також зберігають певний рівень контролю та участі в управлінні коштами.

¹⁶ Уряд установив поріг державного внеску, який залежить від розміру сім'ї ВПО.

¹⁷ Уряд хотів прикрасити центри міст, оскільки забудовники займалися ремонтом таких будинків.

¹⁸ <http://regionalhousingprogramme.org/>.

У **Хорватії** було створено *Агентство нерухомості і державний житловий фонд* для придбання будинків і квартир, а також земельних ділянок і будівництва нових житлових будинків для переміщених осіб. Після створення Центрального державного управління з реконструкції та догляду за житлом компетенцію Агентства нерухомості по догляду за житлом було передано Державному управлінню, яке від імені Республіки Хорватії управляє житловим фондом. Центральне державне управління реалізує Регіональну житлову програму¹⁹ під загальним управлінням Банку розвитку Ради Європи за спільною ініціативою Боснії і Герцеговини, Хорватії, Чорногорії і Сербії.

На **Кіпрі** розподіл власності греків-кіпріотів під керівництвом Управління з розселення і реабілітації здійснювався централізовано владою турків-кіпріотів. У Конституції Північного Кіпру, що набула чинності в 1985 році, було включено положення, в якому «залишені» володіння греків-кіпріотів на півночі оголошувалися «власністю Турецької Республіки Північного Кіпру, попри те що вони не зареєстровані в книгах Управління реєстрації земельної власності». Унаслідок цього законодавство, відоме як Закон «Про житло, розподіл землі та майно однакової цінності» (İskan, Topraklandırma ve Eşdeğer Mal Yasası [İTEM law], №41/1977), дозволяє надавати правостановлючі документи на право власності різним категоріям громадян ТРПК, яким було виділено таке майно (поправка 1995 року до закону про ІТЕМ)²⁰.

У Республіці Кіпр уряд здійснив ряд надзвичайних планів для ВПО греків-кіпріотів, спрямованих на розв'язання проблем, що виникають у зв'язку з переміщенням і втратою сільськогосподарських земель, житла та виробничих потужностей. Допомога поширювалася через Департамент з управління майном²¹ турків-кіпріотів, а також через Департамент з надання допомоги ВПО, створений 18 серпня 1974 року за рішенням Ради міністрів. Стосовно власності турків-кіпріотів уряд Республіки Кіпр дозволив ВПО використовувати нерухомість турків-кіпріотів, але не дозволив розпоряджатися нею або робити будь-які зміни в будинках, що виходять за рамки базового обслуговування (зміни щодо зовнішнього вигляду власності рідко дозволені, і ті, хто користувався цією власністю, не мали на неї документів, та навіть сьогодні вони не можуть передати власність своїм дітям)²².

У **Грузії** міністерство, що займається питаннями ВПО, управляє більшістю фінансування житла для ВПО. Муніципальний фонд розвитку діє при Міністерстві інфраструктури та регіонального розвитку, і в минулому він також реалізував багато проєктів житлового будівництва для ВПО. Зараз будівництво нових багатоквартирних будинків входить до компетенції цього міністерства, і воно ведеться на замовлення міністерства, що опікується питаннями ВПО. Коли кошти надходили від донорів, іноді міжнародні організації управляли проєктом спільно з державними органами.

У **Молдові** житловим фондом володіла місцева влада. Потім житло приватизували ВПО²³. Місцева влада надає ВПО житло з 1992 року за дорученням центрального уряду. В юридичному плані уряд примусово випишував квоти своїм міністрам з житлового фонду місцевої влади. Міністри розподіляли ці квоти серед своїх співробітників, які були переселені з регіону Придністров'я. Наприклад, ВПО, що працювали у правоохоронних органах у регіоні, були розміщені Міністерством внутрішніх справ, медики – Міністерством охорони здоров'я, військовослужбовці – Міністерством оборони тощо. Інші ВПО, не зайняті на державній службі, розглядалися як цивільне населення і переселялися Міністерством соціального забезпечення. Списки по кожній із квот міністерств були спрямовані місцевій владі та змушували її надавати

¹⁹ <http://regionalhousingprogramme.org/croatia/>.

²⁰ Айла Гюрель і Кудрет Озерзай, «Політика власності Кіпру», с. 25.

²¹ http://www.moi.gov.cy/moi/tcp/tcp.nsf/home_en/home_en?openform.

²² http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/page47_gr/page47_gr?OpenDocument.

²³ LEGE Nr. 1324 din 10/03/1993 privatizării fondului de locuințe / LAW No. 1324 of 10/03/1993 on the privatization of the housing fund.

житло. Проте місцева влада завжди зберігала право власності на все житло до приватизації на пізніших етапах. Усе фінансове навантаження щодо будівництва та розміщення ВПО було покладене на місцеву владу. Здається, що уряд майже ніколи не підтримував місцеві бюджети державними коштами. Це призвело до труднощів у реалізації житлової програми для ВПО, в основному в столиці. Тоді це викликало системну проблему невиконання судових рішень, що змушували місцеву владу надавати житло²⁴.

У **Сербії** будинки, в яких проживають ВПО, перебувають у володінні та управлінні місцевої влади, але тільки до того моменту, коли квартири будуть приватизовані, а з цього моменту право власності та управління стають загальними. У рамках проєкту «Придбання квартир» усі квартири будуть належати державі в особі Комісаріату у справах біженців та міграції Сербії (SCR) як зареєстрованого власника та будуть виділені для оренди за зниженою ціною з можливістю викупу протягом 6 місяців.

2.1.3. Критерії, що висуваються для отримання житла або одержання пільг від житлових програм у ситуації внутрішнього переміщення

Як правило, єдиного факту, що вказує на статус переміщеної особи, досить, щоб мати право на отримання житла, але оскільки більшість країн, в яких здійснювалося дослідження, не можуть розв'язувати житлову проблему всіх переміщених осіб, то довелося розставити пріоритети серед деяких уразливих підкатегорій ВПО. Ця вразливість має в основному соціально-економічні характеристики, але можуть бути й інші міркування. Загалом, переміщені особи, які проживають у колективних центрах або таборах ВПО, вважаються одними з найбільш уразливих людей, і вони розселяються за пріоритетом.

Закриття колективних центрів визнано у Стратегії **Боснії і Герцеговини**²⁵. Існують також деякі обмеження в доступі до житла для постійного проживання для деяких уразливих ВПО, особливо тих, хто ніколи не володів власністю до конфліктів, ніколи не мав можливості отримати вигоду з будь-якого проєкту, що веде до довготривалих рішень для них.

У **Хорватії** пріоритетність визначається на основі критеріїв, що стосуються соціального статусу й доходів членів сім'ї, кількості членів сім'ї, часу, проведеного в організованому житлі (для переміщених осіб, які жили в таборах), або статусу житла (для тих, які повернулися на колишнє місце проживання), а для останньої групи також – колишніх власників, часу, проведеного у квартирі, а також періоду відсутності. Згодом критерії для отримання житла змінилися і пріоритет було визначено на основі вивчення статусу житла, умов життя, проживання на субсидованій території, доходу, освіти, віку, членів сім'ї та кількості дітей, зокрема іншого правового статусу, який набувається за спеціальними правилами.

На **Кіпрі** в громаді турків-кіпріотів була встановлена система обміну «балами» за нерухомість, у рамках якої були передбачені вартість майна (нерухомість греків-кіпріотів на півночі й нерухомість турків-кіпріотів на півдні) та компенсація. Ці «бали» можна обміняти на однакову вартість (виражену в балах) нерухомості греків-кіпріотів на півночі. Ними також можна торгувати (купувати або продавати) і їх можна пожертвувати. «Бали» як компенсації присуджуються: особам, які залишили нерухомість на півдні; мюкахітам (борцям за опір турків-кіпріотів); найближчим родичам мучеників або жертв подій 1963–1974 років (мученикам – людям, убитим під час опору); колишнім солдатам турецької армії, які брали участь у війні 1974 року і, отримавши громадянство, облаштувалися на острові; ветеранам, солдатам з інвалідністю, отрима-

²⁴ «...Схоже, ця проблема має своє походження у соціально-орієнтованому законодавством парламенті чи уряді, який надає пільги на соціальне житло широкій категорії осіб за рахунок органів місцевого самоврядування. Відповідно до цього законодавства понад двадцять різних категорій осіб мають право на отримання житла безкоштовно». Olaru (n 16), para 54.

²⁵ Переглянута стратегія Боснії і Герцеговини щодо реалізації Додатка 7 до Дейтонської мирної угоди.

ною під час боїв. Крім того, іммігрантам з Туреччини, що оселилися на північному Кіпрі як сільськогосподарська робоча сила в 1975–1881 роках, було дозволено купувати «бали» за номінальною ставкою в уряді (щодо цієї останньої категорії див.: Мете Хатай, «За межами чисел: розслідування політичної інтеграції турецьких “поселенців” на Північному Кіпрі, Звіт PRIO 4/2005, с. 13–14»)»²⁶.

Для цієї мети Рада міністрів Греції створила центральну комісію з визначення критеріїв (КЕЕК)²⁷, яка згодом була перейменована в Комітет з житлової допомоги. Зараз цей комітет розглядає запити ВПО та інших жертв на основі критеріїв, визначених Радою міністрів 6 листопада 2013 року. До 2013 року уряд установлював різницю між нащадками ВПО: ті, чий батько був ВПО, зберігали право голосу та право на державну підтримку, а ті, у кого тільки мати була ВПО, були виключені з відповідних державних програм. ВПО визначалися не на підставі володіння майном в окупованих районах, а на основі проживання в цих районах до дня вторгнення. Це означало, що хтось, хто орендував будинок (наприклад, у Фамагусті) в 1974 році, міг звернутися за допомогою, а той, хто має такий же будинок, але тимчасово проживає на півдні (наприклад, у Лімасолі на ту саму дату), не міг цього зробити. Правові рішення, ухвалені в результаті судових розглядів в ЄСПЛ, привели до ухвалення нових рішень після 27 грудня 2013 року, у той час як нащадки ВПО по материнській і батьківській лінії розглядаються однаково, проте з тих пір і через фінансову кризу обом групам надається дуже мало допомоги.

У **Грузії** житлові правила для ВПО були прийняті міністерським розпорядженням у 2013 році²⁸, в якому визначені процедури і критерії для пріоритетного розміщення. Державна стратегія по ВПО також установлює загальні керівні принципи розв’язання проблем ВПО, але на практиці їх не завжди дотримуються. Житлові правила визначають критерії вразливості, і конкретні бали зараховуються сім’ї ВПО для кожної категорії вразливості. Ось деякі з основних уразливих категорій: життя за межею бідності; наявність більш як 2-х неповнолітніх дітей; проживання у важких життєвих умовах; наявність статусу ветеранів війни; наявність військових нагород²⁹; самотні батьки; сім’ї, що складаються виключно з осіб похилого віку; особи, які мають онкологічні захворювання; особи, які мають інвалідність; проживання в суспільно важливій будівлі; орендоване житло або проживання з родичами/друзями без орендної плати; сім’ї, які виселяють з їхнього нинішнього житла, і т. д. Ці правила та критерії були розроблені й оновлюються за участю місцевих НУО та міжнародних організацій³⁰. Одним із негативних результатів також є той факт, що, коли найбільш вразливі ВПО розміщуються за пріоритетом, бідність також концентрується географічно.

У **Молдові** для ВПО не існує чітких критеріїв і процедур пошуку житла. Усі процедури можуть бути розумно виведені з юридичних формулювань, що використовувалися в той час у відповідних урядових рішеннях і адміністративній практиці. Для отримання статусу ВПО важливу роль відігравали два критерії: бути вихідцем із території, що не контролюється державою (регіон Придністров’я), і не мати можливості повернутися. Оскільки кожне міністерство мало квоти на житло, вважається, що міністри знали своїх працівників, яких можна віднести до категорії ВПО³¹.

²⁶ Айла Гюрель і Кудрет Озерзай, «Політика власності Кіпру», с. 25.

²⁷ Рішення ухвалене в листопаді 1975 року (Ст. 14.471).

²⁸ Указ Міністерства «Про житлові правила для внутрішньо переміщених осіб» від 2013 року.

²⁹ Таким чином, на додаток до вразливості заслуги також беруться до уваги.

³⁰ З 2013 року було внесено близько 20 поправок, щоб уточнити критерії та зробити їх більш справедливими і щоб не було місця для маніпуляцій із боку нечесних ВПО.

³¹ Було достатньо оголосити про свою прихильність Республіці Молдова проти сепаратистського руху і стати ВПО з правом на виїзд із регіону. Передбачалося, що колись лояльні до молдовської влади державні чиновники перебували в зоні ризику в регіоні й, таким чином, відповідали вищезазначеному критерію «неможливість повернення».

У **Сербії** домогосподарства / фізичні особи повинні були виконати один або кілька з 11 критеріїв уразливості УВКБ ООН і не мати довгострокового рішення для житлової проблеми, щоб скористатися житловим проектом.

Критерії вразливості:

- домогосподарства з доходами за межею бідності;
- домогосподарства, які живуть у непридатних умовах проживання (без водопостачання, електроенергії або санітарних умов);
- інвалідність унаслідок психічних порушень: доросла людина або дитина з психічними розладами через хворобу, травму або рани, що перешкоджають повсякденній діяльності і потребують лікування, щоб людина могла функціонувати;
- інвалідність через фізичні причини: доросла людина або дитина з обмеженими фізичними можливостями через хворобу, травми або рани, що перешкоджають повсякденній діяльності і потребують лікування, щоб людина могла функціонувати;
- особи, які потребують медичної допомоги або лікування, через які їхній стан може перешкодити виявленню довгострокового розв'язання житлової проблеми;
- самотні батьки – мати-одиначка (батько-одиначка) з однією дитиною або більше дітей віком до 18 років;
- люди похилого віку або пара похилого віку, які живуть без підтримки сім'ї: чоловік або жінка, старші 60 років, що живуть у злиднях без підтримки сім'ї;
- уразливі особи жіночої статі: особи жіночої статі (мати-одиначка, вдова тощо), які зіштовхуються з проблемами за ознакою статі чи стали жертвами насильства в сім'ї;
- уразливі діти або підлітки: дитина або підліток (молодше 18 років, що проживає з батьками/вихователем/опікуном), особливо вразливі (не відвідують школу, діти з особливими освітніми потребами, діти, які порушують закон, неповнолітні, які вступають у шлюб, тощо);
- неповнолітній без нагляду: дитина або підліток у віці до 18 років, яка/який проживає зараз без нагляду батьків або іншого законного або відповідного вихователя/опікуна;
- особи з особливими потребами стосовно правового та фізичного захисту: особи, які не підпадають під жодну із зазначених вище категорій, але мають конкретні потреби в даних обставинах (жертви жорстокого поводження і насильства, у тому числі сімейного насильства і сексуальної наруги – у країні походження або під час пошуку притулку, члени певної етнічної або релігійної групи, колишні військовополонені тощо).

Часові рамки

Для розв'язання житлової проблеми вимушених переселенців потрібен час, а для розміщення всіх ВПО, як правило, потрібні десятиліття. Такі тривалі часові рамки викликані відсутністю достатньої кількості житлових будинків. У деяких випадках за наявності будинків житлова проблема розв'язується швидко.

Наприклад, деякі з переміщених осіб у **Боснії і Герцеговині** ще не розміщені.

У **Хорватії** велика частина обслуговування житла була отримана за допомогою моделі пожертвувань будівельних матеріалів для реконструкції та/або відновлення та ремонту пошкоджених або зруйнованих будинків. Однак уся процедура оформлення цієї форми житла регулювалася Законом про реконструкцію, який у кінцевому підсумку якимсь чином об'єднує забезпечення житлом з питаннями компенсації та реституції.

На Північному **Кіпрі** проблеми з житлом для переміщених осіб були розв'язані досить швидко через те, що було доступно багато житла греків-кіпріотів. Знадобився якийсь час, щоб ВПО були розміщені в Республіці Кіпр.

Як тільки житло стає доступним для розподілу у **Грузії**, зазвичай проходить кілька місяців, поки процес відбору не закінчиться. Якщо не буде достатньої кількості житла для розподілу, заявник на житло буде залишатися в списку очікування протягом невизначеного періоду часу.

Щодо досвіду **Молдови** в цьому питанні, то у 1993 році Молдова надала ВПО право на житло в недобудованих будинках. Половина з них була успішно переміщена на початковому етапі процесу переселення. Вони отримали досить швидко нові квартири в кількох районах Молдови. Однак у столиці цей процес був досить тривалим і клопітким. Це викликало ряд судових суперечок між владою і ВПО. Останній будинок у столиці, в якому проживають ВПО з Придністров'я, офіційно був уведений в експлуатацію тільки у 2015 році.

Процедура

Зазвичай створюються спеціальні комісії, які розподіляють житло для ВПО. В інших випадках державна установа виділяє житлові приміщення.

У **Молдові** місцевій владі було доручено надати це житло відповідно до процедур і правил, установлених житловим законодавством у визначений час, і своїх власних фінансових ресурсів. Уряд у визначений час не надав чітких критеріїв і процедури для пошуку житла ВПО. Усі процедури можуть бути розумно виведені з юридичних формулювань, що використовувалися в той час у відповідних урядових рішеннях і адміністративній практиці.

У **Грузії** рішення ухвалюють житлові комісії після проведення моніторингу претендентів на житло. Після того як квартири будуть доступні для розподілу, пройде кілька місяців, поки вони будуть розподілені. Як правило, відбір ВПО здійснюється паралельно, тому список найвразливіших ВПО стає відомий, коли появляються квартири для розподілу.

Закон «Про біженців» у **Сербії** прописує і встановлює конкретні критерії, процедури відбору та форми розв'язання житлових питань, пов'язаних із потребами біженців. Процес відбору кінцевих отримувачів складається з таких основних послідовних кроків:

- Публічне оголошення про подачу заяв на отримання кожного з можливих варіантів житла окремо, приймання заяв і надання підтримки/інформації заявникам протягом періоду подачі заявок, термін подачі заяв зазвичай складає від 30 до 60 днів залежно від типу розв'язання житлового питання.

- Адміністративно узгоджені заяви додатково розглядаються на предмет відповідності вимогам; умови права на отримання житлової підтримки встановлені статтею 19b Закону «Про біженців» та чітко вказані у відповідному відкритому оголошенні на подання заяв.

- Потім відбірковий комітет порівнює заяви, що відповідають адміністративним вимогам, з критеріями та складає попередній список одержувачів у порядку пріоритету на основі присуджених балів (загальний бал).

- У заявників є 15 днів для подання скарги на вказане вище рішення, яке ухвалене відбірковою комісією, якщо вони не погоджуються з присудженими балами. Скарги подаються у відбірковий комітет як орган першої інстанції.

- Відбірковий комітет розглядає отримані скарги, ухвалює рішення по кожній скарзі й повідомляє про відповідні рішення заявникам. Якщо ухвалюється позитивне рішення, то вносяться відповідні зміни до попереднього списку; в разі негативного рішення – відповідні скарги надсилаються до органу другої інстанції.

- Після розгляду всіх заяв складається остаточний список отримувачів, крім того, має бути підготовлене і відправлене всім заявникам, а також опубліковане остаточне рішення про встановлення пріоритету на основі відповідності нормативним вимогам і критеріям, включно з кількістю присуджених балів.

- Потім укладаються відповідні угоди з кінцевими отримувачами житла.

Завдяки практичному й оперативному досвіду терміни вибору бенефіціарів повинні бути не менше 1 року, а мінімальний термін будівництва житла не може бути менш як 3 роки (включно з проєктуванням, дозволом і будівництвом).

Цільові групи

Усі переміщені особи без постійного житла враховуються для розселення при появі вільного житла. Виникають проблеми, пов'язані з нестачею житла, і країнам доводиться вибирати найвразливіших, щоб дати їм притулок за пріоритетами. Критерії вразливості, описані вище, вказують також на цільову групу переміщених осіб, яка повинна відповідати пріоритету. Зазвичай коли ВПО розміщуються навіть власними силами, вони більше не є цільовою групою спеціальних урядових житлових програм для переміщених осіб і до них ставляться як до звичайних громадян з аналогічними потребами. Такі ВПО, як і раніше, мають право на компенсацію та реституцію, якщо вони не можуть повернутися в місце походження.

У **Боснії і Герцеговині** переміщені особи, які проживають у колективних центрах, визнані абсолютним пріоритетом для розміщення. Тому декларується створення точних і єдиних критеріїв для оцінки особливих потреб людей, які живуть у колективних центрах / альтернативних умовах проживання, щоб визначити довгострокові заходи для отримання постійного житла. У рамках двох складених програм, які розробляються паралельно, а саме: *закриття колективних центрів і місць альтернативного розміщення в БіГ (КСР II)* і *проєкт заміського житла в БіГ у рамках Регіональної житлової програми (РЖП)*, мета полягає у розв'язанні проблеми надання житла для близько 7200 ВПО, які проживали в колективних центрах або альтернативних місцях проживання в країні на кінець 2012 року. Зокрема, проєкт передбачає будівництво та реконструкцію 82 будинків у 45 муніципалітетах і містах по всій БіГ. Це житло потім надається бенефіціарам на основі соціальної, некомерційної моделі орендного житла або в рамках інституційних центрів розміщення (соціального забезпечення).

У **Хорватії**, згідно з постановою, прийнятою на підставі Закону «Про території, що перебувають під особливим державним контролем», цільовою групою для отримання житла були переміщені особи, які жили в таборах для ВПО або брали участь в інших програмах розміщення, переміщені особи, які повертаються на колишнє місце проживання, або особи, які бажають оселитися на територіях особливого інтересу для держави, та переміщені особи, які були спеціально захищеними пайовими орендарями. Якщо коротко, то попередні умови для здійснення цих прав, відповідно до Закону «Про території, що перебувають під особливим державним контролем» та Закону «Про забезпечення житлом на субсидованих територіях», полягають у тому, що отримувач не має іншого відповідного будинку або квартири в Хорватії або інших державах і не має статусу захищеного орендаря з деякими додатковими вимогами.

Цільовою групою на **Кіпрі** є ВПО та інші жертви на основі критеріїв, визначених Радою міністрів. До 2013 року уряд робив різницю між нащадками ВПО: ті, чий батько був ВПО, зберігали право голосу та право на державну підтримку, а ті, у кого тільки мати була ВПО, були виключені з відповідних державних програм. ВПО визначалися не на підставі володіння майном в окупованих районах, а на основі проживання в цих районах до дня вторгнення. Це означало, що хтось, хто орендував будинок (наприклад, у Фамагусті) в 1974 році, міг звернутися за допомогою, а той, хто має такий же будинок, але тимчасово проживає на півдні (наприклад, у Лімасолі на ту саму дату), не міг цього зробити.

У **Грузії**, відповідно до Закону «Про ВПО», всі ВПО мають право на притулок від уряду, але на практиці найбільш уразливі з них розміщуються в першу чергу. Через брак фінансових ресурсів 55% сімей ВПО ще не отримали постійного житла від уряду. Після того як сім'я ВПО отримала житло для постійного проживання, її члени (включаючи їх нащадків) більше не мають права отримувати будь-яку конкретну житлову допомогу для ВПО від уряду.

Для отримання статусу ВПО у **Молдові** важливу роль відігравали два критерії: бути вихідцем із території, що не контролюється державою (регіон Придністров'я), і не мати можливості повернутися.

Оскільки кожне міністерство мало квоти на житло, вважається, що міністри знали своїх працівників, яких можна було віднести до категорії ВПО. Передбачалося, що колись лояльні до молдовської влади державні чиновники перебували в зоні ризику в регіоні й, таким чином, відповідали вищезазначеному критерію «неможливість повернення». Цивільні особи, які не працюють на державу, повинні були в першу чергу довести, що вони втратили свою власність і піддавались переслідуванню де-факто з боку адміністрації. Вони робили це в кожному конкретному випадку, не маючи чітких правил доказування або будь-яких стандартів обов'язку доказування. У всякому разі відразу після конфлікту це була проста і всеохоплююча процедура. Списки ВПО були складені в короткій формі кожним відповідальним міністерством. Можливо, були випадки, коли окремі особи повинні були підтвердити свій статус ВПО на пізніших етапах розгляду житлового питання. Але загалом практика вимагання доказів статусу ВПО не була значно поширена. Представники влади Молдови, як правило, були відкриті для включення в категорію жертв людей із Придністров'я. Молдова продовжує проводити сьогодні ту саму всеохоплюючу політику, хоча і пропонує допомогу в інших сферах, крім надання житла.

У **Сербії** Регіональна житлова програма розподіляла своїх бенефіціарів на I або II категорії:

- категорія I – усі біженці періоду 1991–1995 років, які проживають у колективних центрах або будь-яких інших формах колективного розміщення, формальних або неформальних, незалежно від того, чи мають вони зараз статус біженця (2% від цільової групи населення);
- категорія II – усі вразливі біженці періоду 1991–1995 років, які проживають у приватних квартирах, включно з колишніми правовласниками, які не мають постійного житла (згідно з визначенням УВКБ ООН) у країні походження або країні перебування (98% цільового населення).

2.2. Фінансова допомога (субсидії) внутрішньо переміщеним особам на оренду житла й ефективність використання таких коштів

У той час як деякі країни надають пільги на оренду житла для ВПО, інші більш схильні розв'язувати цю проблему через забезпечення житла для постійного проживання.

На основі досвіду **Хорватії** основною моделлю управління житловим фондом державної власності була і залишається оренда за пільговими цінами. Наймач будинку або квартири отримує статус так званого «захищеного наймача» відповідно до Закону «Про оренду квартир». Вартість оренди – 2,75 хорватських кун за м², що складає 0,36 євро. Для порівняння, вільна ринкова ціна оренди квартири складає від 200 до 500 євро на місяць (залежно від площі) за 50 м², а за цією ціною за квартиру такого самого розміру орендар платить близько 18 євро в місяць. Договір оренди укладається на невизначений термін із можливістю розірвання у разі невиконання договірних зобов'язань орендарем і в разі використання житла з порушенням правил, передбачених Постановою «Про умови оренди». Договір оренди може бути продовжений членом сім'ї, і в разі, наприклад, розлучення подружжя – договір оренди отримує той із подружжя, хто має опіку над дітьми, в той час як іншому може знадобитися житло в іншому місці. До 2019 року була чинною постанова, яка дозволяла наймачу купувати орендований будинок або квартиру після 10 років проживання в ньому. Існував набір правил для визначення вартості будинку або квартири, який включав багато відрахувань, і було можливо

сплатити вартість відразу або по частинах. Ті, хто хотів заплатити відразу, отримували знижку 50% від розрахункової вартості. Термін кредиту не міг перевищувати 25 років, а відсоткова ставка була фіксованою – 2% (значно нижче за середні банківські відсотки). Якщо орендар хотів купити будинок або квартиру до закінчення 10-річного терміну, то умовою було сплатити відразу або по частках, де частка першого платежу складала 15% від продажної вартості будинку чи квартири. У цьому випадку будинок або квартира можуть бути продані через 10 років із моменту укладення договору оренди. Закон «Про обслуговування житла на територіях з пільговими умовами» передбачає можливість пожертвування орендованих квартир і будинків наймачам за умови виконання певних умов. Варто згадати, що безкоштовна передача будинку була можливою для тих осіб, для кого будинок був побудований через закриття таборів для ВПО.

На **Кіпрі** ще десять років тому дуже мало людей винаймали будинки. У тій частині острова, де проживали турки-кіпріоти, оренда будинків для ВПО не була проблемою через наявність нерухомості греків-кіпріотів. У частині острова, де проживали греки-кіпріоти, економічний бум після 1974 року частково розв'язав цю проблему, надавши сім'ям можливості для економічного зростання. Це тривало до фінансової кризи 2008 року, коли економічні основи змінилися, принаймні у частині, де проживали греки-кіпріоти. У січні 2009 року уряд започаткував програму субсидування орендної плати для ВПО і потерпілих³². Серед критеріїв, що розглядалися для цієї програми доходів, урахувалися склад сім'ї та розмір житла. Відповідно до спеціального положення орендна плата для нащадків ВПО, що навчаються в університетах, залишається пільговою. Зокрема, для тих, хто має дохід у сім'ї нижче 26,876 євро і проживає в 30 км від їхніх сімейних будинків, існує щомісячна допомога в розмірі 168 євро або 84 євро, якщо у них є сусід по будинку.

У **Грузії**, порівняно із загальним бюджетом на житло, орендна субсидія складає менше 1% й допомогу отримують тільки найвразливіші сім'ї. Ефективність цього механізму також забезпечується тим, що рішення дійсні тільки протягом трьох місяців. Існує також менша кількість сімей ВПО, які мають право брати участь у програмі субсидування орендної плати, що також пояснюється тим фактом, що зазвичай такі вразливі сім'ї поступово отримують житло для постійного проживання³³.

У **Молдові** ні центральний уряд, ні місцева влада ніколи не надавали таку допомогу у великих масштабах. Це могли бути окремі випадки, коли ВПО могли отримати компенсацію за оренду альтернативного житла. Проте офіційно не зафіксовано жодного подібного випадку. Якщо особа не вимагала компенсації витрат за оренду через судовий розгляд, питання про надання допомоги у зв'язку з цими витратами ніколи не обговорювалося. Усі зусилля влади і, як наслідок, фінансові ресурси були спрямовані на будівництво та надання житла для постійного проживання.

У **Сербії** вартість оренди квартир установлюється Законом «Про біженців», який передбачає, що орендна плата за один квадратний метр буде визначатися на основі ринкової вартості відповідного майна, як зазначено в Рішенні про встановлення пріоритету на основі дотримання адміністративних вимог і критеріїв відбору, податок на майно множить на коефіцієнт 0,00121 і в таких випадках відсутня фінансова допомога для оренди житла. Варто ще раз зазначити, що пільговики орендують житло за пільговими цінами в перші 6 місяців (з можливістю розширення цього терміну) і мають право на викуп за пільговою ціною з щомісячною виплатою протягом 25 років. Варто зазначити, що для біженців, які орендують житло в приватному секторі, відсутні програми фінансової допомоги.

³² http://www.moi.gov.cy/moi/moi.nsf/page47_gr/page47_gr?OpenDocument.

³³ ВПО, які вже отримали житло для постійного проживання, але все ще можуть потребувати допомоги на житло, не мають права подавати заяву на субсидування оренди житла для ВПО.

2.3. Місця компактного проживання внутрішньо переміщених осіб. Проблема тривалого перебування в таборах для мігрантів

У деяких країнах були наметові табори, що забезпечували притулок для ВПО або біженців відразу після вимушеного переміщення. Проте у випадках, коли були доступні державні будівлі, не було необхідності створювати наметові табори. У таких випадках створювалися так звані колективні центри, оскільки переміщені особи були зосереджені в таких будівлях, які не призначені для тривалого проживання. У кожній країні, де вивчалось питання ВПО, пріоритетним завданням було закриття таких наметових таборів і колективних центрів. Після 5 років вимушеного переміщення усе ще наявні випадки, коли ВПО живуть у колективних центрах, оскільки уряди не можуть закрити їх через брак фінансових ресурсів.

У 1995 році в **Хорватії** налічувалося 37 таборів, кожен з яких був розрахований, як мінімум, на 500 переміщених осіб і біженців. Деякі з них функціонували як звичайні населені пункти завдяки наявності шкіл, системи охорони здоров'я та адміністративної системи, яка була організована з цією метою. У таборах було від 200 до 500 будинків.

Більшість таборів для ВПО у Хорватії були побудовані в районах, розташованих поруч з окупованими територіями, для розміщення населення з цих територій і використовувалися понад 5 років. Вони поступово закрилися у зв'язку з тим, що переміщені особи та біженці змогли повернутися у свої будинки або квартири або їм були надані інші варіанти житла. Табори для пільгових категорій ВПО були пріоритетними у проєкті щодо переселення. Однак повернення і переселення проходили повільно. Зараз органи місцевого самоврядування використовують деякі з таборів для розміщення соціально вразливого населення. В останні роки ряд органів місцевого самоврядування виявляють великий інтерес до перетворення таборів у сучасні населені пункти, використовуючи переваги *«соціально стимульованого житла»*, мета якого полягає в тому, щоб полегшити доступ до житла для молодих людей і молодих сімей, щоб мотивувати їх залишитися на цих територіях. Указана причина дала поштовх деяким із місцевих підрозділів сформувати муніципальні плани забудови. Необхідною умовою для здійснення місцевих намірів є передача права власності на табори від держави до влади на місцях. Це вже відбулося в кількох випадках і, ймовірно, з часом станеться з усіма місцевими підрозділами, на територіях яких знаходяться безлюдні табори, оскільки законодавство дозволяє передачу державної власності місцевим органам влади в інтересах громад. Проте в деяких випадках закриття таборів відбувалося нелегко, оскільки переміщені особи та біженці, зазвичай старшого віку й соціально вразливі, не хотіли покидати їх добровільно. Державний план з реорганізації таборів у центри для шукачів притулку зазнав невдачі через сильний спротив місцевих органів влади, які були додатково підтримані ветеранами війни з цієї території. Уряд вирішив інвестувати ці гроші в наявний житловий фонд для організації житла для приблизно 200 сімей, які шукають притулку.

На **Кіпрі** не залишилося ніяких тимчасових поселень через 5 років, оскільки «табори біженців» існували до кінця 1975 року. «Намети були спочатку замінені збірними житловими конструкціями в поселеннях у 1975–1976 роках. Незабаром після цього стало доступним більш постійне житло у великих комплексах»³⁴. Оскільки уряд використав табори як основний аргумент для здійснення тиску на Туреччину на міжнародних форумах, то спогади про табори були збережені в пам'яті греків-кіпріотів як травма після конфлікту 1974 року³⁵.

³⁴ Деметрію Ольга Майя *Біженство і постконфліктні питання: перегляд незначних втрат*. SUNY Press, 2018. С. 56.

³⁵ <https://politix.com.cy/politix-news/kypros/1974-otan-ta-agrotemachia-eginan-kataylismoi/&https://politix.com.cy/politix-news/yapakoyoi-oi-ektapisthentes-to-74/>.

У **Грузії** не було наметових містечок, тому що Радянська Грузія була багата санаторіями й іншими державними будівлями і близько половини ВПО перебували в таких місцях³⁶. Багато з них дотепер живуть у такому житті після 27 років переміщення. Особливо важкими є умови життя ВПО, які мешкають у напівзруйнованих будинках³⁷.

У **Молдові** ніколи не було таборів для ВПО. Навіть у випадку так званої «катастрофи ВПО 2010 року» люди в основному «переїхали жити до своїх родичів»³⁸. ВПО з Придністров'я тимчасово проживали у 2 готелях міста Кишинєва не більше 6 місяців, і для них не було побудовано жодного табору.

У **Сербії** досі існують колективні центри (табори). Близько 2000 біженців жили там понад 10 років, близько 300 – більш як 15 років. Останні біженці покинули табір у 2014 році. Тепер вони використовуються для мігрантів із Близького Сходу.

Підсумки до розділу 2

Як показує аналіз досвіду різних країн, надзвичайно важливо мати продуману житлову стратегію для переміщених осіб. Чим швидше проблема з житлом буде вирішена, тим краще це буде не тільки для переміщених осіб із гуманітарної точки зору, оскільки вони отримали невиліковну травму під час переміщення, але і в довгостроковій перспективі вона також є найбільш економічно ефективною для урядів.

У разі тривалого переміщення житлові проблеми ВПО починають розростатися. У той час як деякі ВПО хочуть повернутися в місця свого походження, інші не можуть або не хочуть цього, а натомість хочуть інтегруватися та поселитися в місці фактичного проживання³⁹.

Іноді у ВПО та урядів є надія, що конфлікти будуть завершені в найкоротші терміни і всім ВПО буде дозволено повернутися додому. На жаль, цей період очікування іноді триває вічно і країни стикаються з проблемами затяжного переміщення.

Розв'язання житлової проблеми переміщених осіб, яке більшість країн, що стикаються з проблемами ВПО, вважають наріжним каменем інтеграції, має також здійснюватися з урахуванням інтересів ВПО й дозволяти їм брати участь у розробці й реалізації житлових проєктів.

³⁶ У Сухумі почалася осінь, на вулиці вже було холодно і наметів у такій кількості не було. Люди, які залишилися живими в Сухумі, були змушені пройти через Кодорську долину, і вони спали просто неба кілька ночей (деякі з них не змогли цього зробити через переохолодження).

³⁷ Деякі сім'ї, які живуть у таких будинках, не мають окремих туалетів або інших зручностей.

³⁸ Уряд Республіки Молдова *Республіка Молдова. Оцінка потреб після стихійних лих 2010 року. Основний звіт* (п 3) xii.

³⁹ Якщо переміщені особи отримують житло відразу після їх вимушеного переміщення, вони мають менше претензій щодо місця й типу поселення. Якщо з моменту їх переміщення минуло багато років, а уряди запізнилися з розв'язанням житлових проблем, уряди зіштовхуються з більш обтяжливим тягарем, оскільки їм доведеться інтегрувати ВПО в місця їх фактичного проживання, якщо повернення в місця їх походження неможливе.

Порівняльна схема розв'язання житлових проблем переміщених осіб

	Боснія і Герцеговина	Хорватія	Кіпр	Грузія	Молдова	Сербія
Спеціальний статус переміщених осіб існує	Так	Так	Так	Так	Ні	Так
Житлові права визнаються для переміщених осіб	Так (деякі практичні недоліки залишаються)	Так	Так	Так	Опосередковано	Так
Основні варіанти житла	Будівництво нового будинку, ремонт будинків	Будівництво нового будинку, ремонт будинків, придбання у приватних власників	Різні варіанти житла	Будівництво нового будинку, ремонт будинків, придбання у приватних власників	Завершальні роботи з будівництва житла для ВПО	Будівництво нового будинку, ремонт будинків, придбання у приватних власників
Наявність житлового фонду	Спільне фінансування донорів та держави	Так	Державні кошти і значний внесок донорів	Річний державний бюджет	В основному державний і місцевий бюджет	Спільне фінансування донорів та держави
Критерії вибору на місці	Так	Так	Наявність перевірки	Так	Підхід «все включено»	Так
Наметові міста	Ні	Ні	Так	Ні	Ні	Ні
Житлова проблема розв'язана	Ні	Ні	Ні	Ні	Так	Ні

Розділ 3. ПРАВО НА СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ТА МЕШКАНЦІВ НЕПІДКОНТРОЛЬНИХ УРЯДУ ТЕРИТОРІЙ: ПРАКТИКИ КРАЇН ЄВРОПИ, ЩО ПОСТРАЖДАЛИ ВІД ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

Аналітичне дослідження узагальнено Ліліаном Апостолом на основі матеріалів, підготовлених ним щодо досвіду Молдови, а також наданих Славицею Баніч (досвід Хорватії та інших Балканських країн), Неофітосом Лойзідесом (досвід Кіпру), Давідом Пейкрішвілі та Джорджи Шавгулідзе (досвід Грузії).

У цьому дослідженні вивчаються практика та досвід деяких країн, усі з яких є членами РЕ, щодо гарантування ВПО права на соціальне забезпечення в контексті невирішених територіальних спорів та в постконфліктних ситуаціях. У цьому розділі право ВПО на соціальне забезпечення розглядається в ширшому сенсі. У дослідженні ці права визначено як «надані окремим членам суспільства права на забезпечення певного рівня доходу та медичну допомогу», що зумовлюють «суттєву рівність і солідарність» і належать до «категорії соціально-економічних прав, які передбачають позитивні зобов'язання органів державної влади вживати заходів, спрямованих на належне здійснення цих прав»⁴⁰. У цьому дослідженні права розглядають лише з погляду ситуації, у якій перебувають ВПО, а також того, якими є міжнародні вимоги та яким чином дотримання цих прав гарантують у кількох європейських країнах, які стикаються з постконфліктними ситуаціями та/або випадками відокремлення територій, через які ці країни де-факто розділені на ПУТ і НПУТ. Однак це дослідження не охоплює держави, які здійснюють екстратериторіальну юрисдикцію, та заходи, яких нібито вживають невизнані державо-подібні утворення.

3.1. Міжнародні стандарти в галузі права на соціальне забезпечення: стислий огляд

3.1.1. Основні документи Організації Об'єднаних Націй

Загальні рамкові вимоги права на соціальне забезпечення подано у статті 9 (соціальне забезпечення) Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права⁴¹ (МПЕСКП), яку розглядають в поєднанні зі статтею 1 (недопущення дискримінації). Утім є підстави стверджувати, що право ВПО на соціальне забезпечення ще не було предметом спеціальної уваги на універсальному рівні захисту прав людини. Жоден рамковий документ ООН, що визначає статус ВПО, прямо не згадує таке право, якщо цього не вимагає, так би мовити, нагальність становища, у якому перебувають ВПО, і необхідність звернення до соціальних прав під час розгляду питання про здійснення інших основних прав, передусім громадянських та політичних.

⁴⁰ Гіхарро *Право на соціальне забезпечення. Енциклопедія порівняльного конституційного права Макса Планка* (Guijarro, *Right to Social Security*, Max Planck Encyclopaedia of Comparative Constitutional Law [MPECCoL]) (2017), доступно за посиланням: <https://oxcon.ouplaw.com/view/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e173?print=pdf> (14 січня 2020 року), абзаци 1 та 2.

⁴¹ Генеральна Асамблея ООН *Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права*, 14531, ООН. ООН, Серія договорів, 993, с. 3, 16 грудня 1966 року.

Для прикладу, у Керівних принципах ООН з питань внутрішнього переміщення⁴² соціальні права ВПО згадано здебільшого як пакет найневідкладніших потреб у контексті пост-конфліктних ситуацій. У Принципі 18 згадано про право на достатній життєвий рівень, що передбачає доступ до задоволення першочергових потреб у їжі, питній воді, притулку та житлі, одязі, дотриманні гігієни та медичних послугах. Принцип 19 дотримується тієї ж логіки, та все ж *наприкінці* зазначено, що ВПО мають отримувати соціальну допомогу, але лише «в разі потреби».

Однак виглядає так, що найбільш реалізованим є право, передбачене Принципом 20 Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення: вимагати й отримувати документи, що посвідчують особу, тобто право на визнання правосуб'єктності. Можна стверджувати, що право ВПО на соціальне забезпечення, зокрема право на пенсії та соціальні виплати, може бути в повному обсязі гарантоване та здійснене через таке визнання. У будь-якому разі основним принципом залишається право ВПО на ставлення до них нарівні з усіма іншими особами, наділеними правом на соціальне забезпечення. Саме таким чином розглядають усю проблему захисту прав ВПО у сфері соціального забезпечення на рівні ООН і, як буде показано нижче, на регіональному загальноєвропейському рівні. Тож, сучасний погляд на систему захисту прав ВПО передбачає, що першим кроком завжди буде забезпечення дотримання основних і невід'ємних прав, а також задоволення їхніх базових потреб у житлі, медичних послугах та мінімальному життєвому рівні. Лише після цього варто ставити питання про дотримання довготривалих складових права на соціальне забезпечення, як-от права на отримання пенсій і соціальних виплат.

МОП дотримується тієї самої логіки та пропонує державам-членам поважати, захищати та реалізовувати право ВПО на соціальне забезпечення в контексті їхньої реінтеграції. Утім МОП ставиться з належною повагою до широких дискреційних повноважень держав-членів і їхніх реальних економічних можливостей для здійснення соціальних прав. Ось чому найважливіші принципи права ВПО на соціальне забезпечення було кодифіковано й розроблено лише у 2016 році в період кризи з біженцями у Європі та повторної ситуації з ВПО після початку збройного конфлікту в східних регіонах України⁴³. Спочатку це були юридично необов'язкові до виконання керівні принципи, але вже у 2017 році їх статус було підвищено до Рекомендації МОП № 205. Тією мірою, якою ці документи стосуються теми цього дослідження, вони одногослосно рекомендують «сприяти безперешкодному перенесенню соціальних прав, пов'язаних із роботою (як-от соціальні виплати, включно з пенсіями)», у випадку ВПО⁴⁴.

Що ж стосується теми нашого дослідження, то залишається спірним, наскільки наявність зобов'язань певної держави щодо здійснення соціальних прав фактично залежить від наявності в неї юрисдикції та ефективного контролю над частинами власної суверенної території. Для прикладу, МПЕСКП не спирається на поняття територіальної чи будь-якої іншої юрисдикції під час покладення зобов'язань гарантувати дотримання соціальних та економічних прав. Згідно з його текстом, держави самі зобов'язуються поважати соціальні й еко-

⁴² Організація Об'єднаних Націй та Комісія з прав людини *Керівні принципи із внутрішнього переміщення* (Док. ООН E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998)) (1998), доступно за посиланням: <https://Documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>.

⁴³ Див., зокрема, МОП, Команда з гідної праці та Територіальне бюро для Центральної та Східної Європи *Оцінка потреб у зайнятості та можливостей працевлаштування внутрішньо переміщених осіб в Україні: підсумки результатів опитування та рекомендації* (ILO DWT and Country Office for Central and Eastern Europe, Employment Needs Assessment and Employability of Internally Displaced Persons in Ukraine: Summary of Survey Findings and Recommendations) (2016).

⁴⁴ Там само.

номічні права⁴⁵, дотримуючись принципу недопущення дискримінації⁴⁶, поступово реалізовуючи ці права⁴⁷. Утім правозахисні організації⁴⁸, а також Міжнародний Суд ООН (МС ООН)⁴⁹ визнали, що застосовність прав, охоплених МПЕСКП, залежить від питання ефективного контролю, а відтак і юрисдикції. У випадку громадянських та політичних прав на державу, як правило, покладається «обов'язок поважати права осіб, які перебувають під юрисдикцією відповідної держави, і забезпечувати їх дотримання»⁵⁰. Однак усі цитовані вище джерела розглядали проблему права на соціальне забезпечення з погляду юрисдикції лише тоді, коли держави діють «поза своїми кордонами», тобто здійснюючи екстериторіальну юрисдикцію.

У Маастрихтських принципах щодо екстериторіальних зобов'язань держав у сфері економічних, соціальних та культурних прав було зроблено спробу усунути ці труднощі в здійсненні соціальних прав у контексті територіальних суперечок⁵¹. Утім ці принципи виглядають менш важливими для цілей цього дослідження, оскільки в ньому проаналізовано інші зобов'язання держави. Предметом цього аналітичного дослідження є оцінювання практичних дій держав, від яких відокремлено певні території та які стикаються з проблемами гарантування дотримання соціальних прав ВПО в межах власних міжнародно визнаних кордонів, тобто в тих частинах їхніх територій, над якими вони не мають ефективного контролю через заколоти та де-факто відокремлення. Ці держави не стикаються з дилемою щодо того, гарантувати чи ні дотримання соціальних прав на екстратериторіальній основі. Вони мають справу із ситуацією обмеженості або відсутності ефективного контролю над певною частиною своєї території, коли їхня первинна територіальна юрисдикція⁵² припинена внаслідок вій-

⁴⁵ Стаття 4 «Держави – учасниці цього Пакту визнають, що при користуванні тими правами, які надаються державою відповідно до цього Пакту, держава може піддавати такі права лише тим обмеженням, які визначені законом, і лише настільки, наскільки це може бути сумісним з природою цих прав і виключно з метою сприяння загальному добробуту в демократичному суспільстві». Генеральна Асамблея ООН. *Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права*, 14531, ООН. ООН, Серія договорів, 993, с. 3, 16 грудня 1966 року.

⁴⁶ Стаття 3 Генеральна Асамблея ООН *Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права*, 14531, ООН. ООН, Серія договорів, 993, с. 3, 16 грудня 1966 року.

⁴⁷ Стаття 2 Генеральна Асамблея ООН *Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права*, 14531, ООН. ООН, Серія договорів, 993, с. 3, 16 грудня 1966 року.

⁴⁸ Заключні зауваження Комітету з економічних, соціальних та культурних прав: Ізраїль, Документ ООН E/C.12/1/Add.27, 4 грудня 1998 року, п. 8: «Комітет вважає, що зобов'язання держави відповідно до цього Пакту поширюються на всі території та всі групи населення, що перебувають під її ефективним контролем».

⁴⁹ Міжнародний Суд ООН *Юридичні наслідки будівництва стіни на окупованій Палестинській території: Консультативна думка* (ICJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion), 9 липня 2004 року, Повідомлення МС ООН (I. C. J. Reports) 2004 136, с. 109–113; МС ООН *Збройні дії на території Конго (Демократична Республіка Конго проти Уганди): Рішення* (ICJ, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment), 19 грудня 2005 року, Повідомлення МС ООН (I. C. J. Reports) 2005 168, доступні за посиланням: <https://www.icj-cij.org/files/casereLATED/116/116-20051219-JUD-01-00-EN.pdf>, с. 179, 216–217.

⁵⁰ Т. Етвелл *Відповідальність держави за порушення прав людини, вчинені на території держави недержавними збройними акторами* (T. Eatwell, *State Responsibility for Human Rights Violations Committed in the State Territory by Armed Non-State Actors*) (2018), доступно за посиланням: <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Academy%20Briefing%202013.pdf>, с. 13.

⁵¹ «...Маастрихтські принципи засновані на двох ключових концептуальних засадах. По-перше, це теза, що міжнародне законодавство про права людини вимагає, щоб держави, коли їхні дії мають реальний і передбачуваний вплив на права людини за межами кордонів, забезпечували повагу до цих прав та їхній захист, а також, за деяких обставин, їхнє виконання. По-друге, міжнародне право, особливо в галузі економічних, соціальних та культурних прав, вимагає, щоб держави вчиняли дії для реалізації прав екстериторіально, шляхом «міжнародної допомоги та співпраці». Саломон *Маастрихтські принципи щодо екстериторіальних зобов'язань держав у сфері економічних, соціальних та культурних прав: огляд позитивних «зобов'язань щодо виконання»* (Salomon, *The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights: An Overview of Positive 'Obligations to Fulfil'*) EJILTALK.ORG (2012).

⁵² ЄСПЛ *Іляшчу та інші проти Молдови та Росії [Велика палата]* (Ilașcu and Others v. Moldova and Russia [GC]), 48787/99, 8 липня 2004 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>, с. 312.

ськової окупації⁵³, присутності міжнародної організації⁵⁴ або через *фактичний* контроль із боку адміністрації, яка діє «під вирішальним впливом» та контролем третьої держави⁵⁵.

Підбиваючи підсумки, гарантування дотримання права ВПО на соціальне забезпечення в межах загальної системи захисту прав людини ООН є частиною так званих «довгострокових рішень»⁵⁶ проблем, що виникли внаслідок конфліктів та/або катастроф. Іншими словами, держави та міжнародна спільнота розглядають права ВПО на пенсію та інші соціальні виплати як другорядну справу порівняно з основним набором громадянських і політичних прав.

Усі документи ООН щодо права на соціальне забезпечення ґрунтуються на понятті юрисдикції відповідної держави. Як і у випадку будь-яких інших прав людини, ця категорія прав визначає зобов'язання держави насамперед через посилання на територіальну юрисдикцію, яка необов'язково дорівнює поняттю суверенної території або обмежується ним. Маастрихтський принцип № 4 говорить: «Кожна держава зобов'язана докладати максимальних зусиль, щоб здійснювати... соціальні... права для всіх осіб, що перебувають на її території»⁵⁷. Держави, які стикаються зі здійсненням екстериторіальної юрисдикції іншою державою, все одно мають виконувати свої зобов'язання щодо гарантування соціальних прав, хоча й меншою мірою⁵⁸.

Нарешті, найдоречніший підсумковий виклад базового підходу до права ВПО на соціальне забезпечення можна знайти в Загальному коментарі № 19 КЕСКП ООН⁵⁹, у якому зазначено таке (відповідні фрази виділено):

⁵³ ЄСПЛ *Катан та інші проти Молдови та Росії* [Велика палата] (Catan and Others v. Moldova and Russia [CGJ]), заява № 43370/04, 8252/05 та 18454/06, 19 жовтня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114082>, с. 106; Міжнародний Суд ООН *Юридичні наслідки будівництва стіни на окупованій Палестинській території: Консультативна думка* (ICJ, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion), 9 липня 2004 року, Повідомлення МС ООН (I. C. J. Reports) 2004 136, с. 109–113; МС ООН *Збройні дії на території Конго (Демократична Республіка Конго проти Уганди): Рішення* (ICJ, Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment), 19 грудня 2005 року, Повідомлення МС ООН (I. C. J. Reports) 2005 168, доступні за посиланням: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/116/116-20051219-JUD-01-00-EN.pdf>, с. 109.

⁵⁴ ЄСПЛ *Аземі проти Сербії (рішення)* (Azemi v. Serbia (dec.)), 11209/09, 5 листопада 2013 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139052>.

⁵⁵ ЄСПЛ *Кіпр проти Туреччини* [Велика палата] (Cyprus v. Turkey [GC]), 25781/94, 10 травня 2001 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454>.

⁵⁶ Довгострокові рішення визначаються як «...такі, що ВПО більше не мають жодної конкретної потреби в допомозі та захисті, які були б безпосередньо пов'язані з їхнім переміщенням, і можуть користуватися своїми правами людини без дискримінації через факт свого переміщення». Верховний комісар ООН з питань біженців *Посібник із захисту внутрішньо переміщених осіб* (2010), доступно за посиланням: <https://www.unhcr.org/protection/idps/5ad5a43a7/handbook-protection-internally-displaced-persons.html> (17 квітня 2019 року), с. 451.

⁵⁷ *Маастрихтські принципи щодо екстериторіальних зобов'язань держав у сфері економічних, соціальних та культурних прав*, с. 29 Netherlands Quarterly of Human Rights (2011) с. 578.

⁵⁸ «(1)... Держава не може відмовитись від виконання своїх зобов'язань, пов'язаних із територією, посилаючись на дії та бездіяльність інших держав, навіть якщо така поведінка цих інших держав може спричинити, наприклад, відсутність достатніх ресурсів для фінансової допомоги». Комітет з економічних, соціальних та культурних прав підкреслив, що «навіть якщо наявні ресурси є явно недостатніми, держава-учасниця залишається зобов'язаною прагнути забезпечити якомога ширше використання відповідних прав за наявних обставин». «... (2) Таким чином, навіть коли держава стикається з поведінкою інших держав, що впливає на реалізацію економічних, соціальних та культурних прав на її території... держава, на яку впливає така поведінка, зобов'язана мірою своїх можливостей пом'якшити наслідки такого втручання. ...Таким чином, держава... повинна забезпечити максимально можливий захист економічних, соціальних та культурних прав кожної особи в межах її юрисдикції та вжити всіх можливих заходів для мінімізації негативного впливу на права соціально незахищених груп. Такі заходи включають переговори з іншими державами та міжнародною спільнотою з метою поліпшення дотримання прав людини на її території». Де Шуттер та ін. *Коментар до Маастрихтських принципів щодо екстериторіальних зобов'язань держав у сфері економічних, соціальних та культурних прав* (De Schutter et al., 'Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights'), п. 34, Human Rights Quarterly (2012) с. 1084, у Коментарі до принципу 4.

⁵⁹ КЕСКП ООН *Загальний коментар № 19, Право на соціальне забезпечення (ст. 9)* (General Comment No. 19, The Right to Social Security (Art. 9)) E/C.12/GC/19, 4 лютого 2008 року.

7. Внутрішньо переміщені особи та внутрішні мігранти.

39. Внутрішньо переміщені особи **не повинні зазнавати будь-якої дискримінації** у користуванні своїм правом на соціальне забезпечення, а держави-учасниці повинні вживати **активних заходів** для забезпечення **рівного доступу до відповідних програм**, наприклад відмовившись, де це можливо, від **цензу осілості** та уможливлючи надання виплат або інших супутніх послуг у **місці, до якого особа перемістилася**. Внутрішні переселенці повинні мати **доступ до соціального забезпечення** у місці свого проживання, а **системи реєстрації проживання не повинні обмежувати доступ до соціального забезпечення для осіб, які переселяються в іншу місцевість, де вони не зареєстровані**.

3.1.2. Вимоги Ради Європи. Практика Європейського суду з прав людини

Питання ВПО було предметом прискіпливої уваги органів РЄ, але не в тій частині, яка стосується цього розділу. РЄ врегулювала житлові права ВПО, компенсацію за втрачене майно, реституції та розслідування серйозних порушень прав людини. Що ж стосується питань пенсій і соціальних виплат для ВПО, то з цього приводу було ухвалено менше норм, а то й узагалі не ухвалено жодних. Можна лише непрямо виводити ці принципи, читаючи відповідні рамкові документи.

Наприклад, документи ПАРЕ тільки коротко згадують про зобов'язання держав-членів надавати ВПО певне соціальне забезпечення, але лише в набагато ширшому контексті реституції та компенсації за втрачені об'єкти права власності⁶⁰. Комітет міністрів і надалі зосереджує свою увагу на різноманітних основних правах ВПО, але в його документах право на соціальне забезпечення згадано лише мимохідь, коли він вказує на необхідність реінтеграції ВПО⁶¹.

Виглядає так, що держави – члени РЄ та її установи менш охоче звертаються до питань права ВПО на соціальне забезпечення. Вони віддають перевагу зосередженню на інших питаннях, що стосуються захисту ВПО, як-от: житло, повернення об'єктів права власності та захист від абсолютно заборонених дій. Це цілком можна пояснити стійкою уявною відмінністю між правами, які є за своєю природою громадянськими та політичними або соціальними й економічними. Ця відмінність пояснює різне ставлення до цих прав і змінює пріоритети у справі захисту прав ВПО.

Громадянські та політичні права ВПО, а також ставлення до них нарівні з іншими особами висуваються на перший план порівняно з іншими правами, а саме правами економічного характеру. У свою чергу, права на житло та компенсацію за втрату об'єктів права власності, а також економічні права, які з цього впливають, відсувають на дальший план право на соціальне забезпечення. Оскільки останні права передбачають дотримання принципу поступового здійснення, вони можуть бути менш пріоритетними порівняно з правами ВПО на житло,

⁶⁰ «Беручи до уваги ці відповідні міжнародні стандарти та досвід програм із реституції майна та відшкодування збитків, що здійснюються на сьогодні в Європі, державам-членам пропонується забезпечити ефективність відшкодування за рахунок реституції або, за необхідності, компенсації вартості покинутого майна шляхом... заходів допомоги та реінтеграції для сприяння довгостроковим рішенням, таким як створення безпечних умов... та соціально-економічної підтримки для всіх переміщених осіб, незалежно від того, чи вирішили вони повернутись до своїх домівок». ПАРЕ *Резолюція ПАРЕ 1708 (2010) щодо вирішення майнових питань біженців та переміщених осіб (8-ме засідання)* (PACE Resolution 1708 (2010) on solving property issues of refugees and displaced persons (8th Sitting)), 28 січня 2010 року, п. 10.8.4.

⁶¹ «...Слід забезпечити умови для належної та стійкої інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їх переміщення». Комітет міністрів *Рекомендація Rec (2006) 6 Комітету міністрів державам-членам з питання внутрішньо переміщених осіб* (ухвалена Комітетом міністрів 5 квітня 2006 року на 961-му засіданні заступників міністрів) (Recommendation Rec(2006)6 of the Committee of Ministers to Member States on Internally Displaced Persons (Adopted by the Committee of Ministers on 5 April 2006 at the 961st Meeting of the Ministers' Deputies)), 5 квітня 2006 року, п. 12.

реституцію або *імперативними міжнародно-правовими* заборонами. Хоча права людини є неподільними, на практиці така уявна розстановка пріоритетів щодо певних прав залишається актуальною⁶². Раніше таке встановлення пріоритетів регулювалося уявним розмежуванням прав на три покоління, де соціальні й економічні права слідували за громадянськими та політичними правами⁶³. І виглядає так, що це розмежування, навіть якщо воно й не отримало схвалення від міжнародних організацій і правозахисників, є підставою для встановлення державами своїх пріоритетів у здійсненні цих категорій прав⁶⁴.

Звичайно, ЄСХ (переглянута) залишається основним рамковим правовим документом, що регулює право на соціальне забезпечення на загальноєвропейському рівні. Вона встановлює принципи та детальні правила в цій сфері. Утім вона не відокремлює ВПО від інших категорій осіб, наділених цими правами. Вона також не виділяє ВПО як окрему категорію одержувачів пенсій або інших соціальних виплат. Як і у випадку згаданих вище документів РЕ, ЄКСП визнає, що певні соціальні права можна здійснювати лише поступово⁶⁵ та незалежно від території чи громадянства⁶⁶.

⁶² Однак на той час ідея про те, що економічні, соціальні та культурні права відрізняються за своєю суттю від громадянських та політичних прав, уже стала кліше як в академічній літературі, так і в дипломатичних колах. Уже 1952 року на прохання Економічної та соціальної ради (яка сама діяла у відповідь на занепокоєння, висловлене Комісією з прав людини) Генеральна Асамблея ООН ухвалила резолюцію, в якій вимагала, щоб Загальна декларація прав людини реалізовувалася через два окремих пакти, кожен з яких відповідав би одній категорії прав (Генеральна Асамблея ООН 1952). Як погодилися дипломати, обидва набори прав мали однакове значення і всі права повинні розглядатися як взаємозалежні та неподільні. Але думка переважної більшості полягала в тому, що обидві категорії прав були достатньо відмінні одна від одної, щоб вимагати роздільного трактування, і їх слід було реалізовувати за допомогою різних юридичних методик (De Schutter 2010a: 16–17; Eide 2001). Громадянські та політичні права, на думку учасників переговорів, за своєю суттю вимагають від держав, щоб вони утримувалися від вжиття заходів, які можуть призвести до порушення цих прав: такі (в основному негативні) зобов'язання є достатньо визначеними та недорогими в реалізації, щоб виправдати моніторинг їхнього дотримання незалежними експертами та встановлення вимоги, щоб кожна держава гарантувала доступ до ефективних засобів захисту, переважно судового характеру, проти випадків порушення. Навпаки, економічні, соціальні та культурні права розглядалися як позитивні зобов'язання для держав, що вимагають як життя правових заходів, так і передбачення відповідних ресурсів у бюджетах, і такі права можна реалізовувати лише поступово, залежно від наявних ресурсів кожної держави, а також від рівня отримуваної нею міжнародної підтримки (див., наприклад, Cranston 1964: 54; Alston and Quinn 1987: 181–183). *Від редактора в Економічні, соціальні та культурні права як права людини* (під ред. Шуттера) (Schutter (ed.), 'Editor's Introduction', in *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*) (2013).

⁶³ «...Перші дві категорії прав добре вивчені, хоча ці категорії не завжди є чітко відокремленими: громадянські та політичні права зосереджуються на основних свободах та громадянських свободах особи й історично були пов'язані з ліберальними демократіями та верховенством права. Економічні, соціальні та культурні права часто – але не виключно – зосереджуються на позитивних зобов'язаннях держави щодо надання певних послуг або стандартів чи доступу до них...». Фрідман і Мчангама *Розширення або послаблення прав людини? Поширення мандатів для спеціальних процедур Організації Об'єднаних Націй*, с. 38 «Щоквартал прав людини» (2016), п. 164, с. 166.

⁶⁴ «...Було б занадто грубо класифікувати кожне право людини відповідно до цих трьох поколінь, але ці категорії є корисним інструментом на шляху спроб зрозуміти ідеології, які лежать в основі різних типів прав. Різні форми управління та ідеології урядування впливають на розвиток прав...». Там само.

⁶⁵ ЄКСП *Вибірка практики Європейського комітету із соціальних прав* (ECSR, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights), грудень 2018 року, с. 41.

⁶⁶ «...У цій скарзі стверджується, що існують дві основні форми дискримінаційного поводження: (i) дискримінація за ознаками територіального та/або соціально-економічного статусу між жінками, які мають відносно безперешкодний доступ до законних абортів, і тими, хто його не має; ...Комітет вважає, що ці різні ймовірні підстави дискримінації тісно пов'язані між собою і являють собою заяву про множинну, багатопрофільну дискримінацію, різні види якої взаємно перекривають один одного, внаслідок чого певні категорії жінок в Італії нібито трактуються менш сприятливо, а саме не мають доступу до законних абортів внаслідок комбінованого впливу їхньої статі, стану здоров'я, територіального розташування та соціально-економічного стану...» ЄКСП *Міжнародна федерація планового батьківства – Європейська мережа (IPPF EN) проти Італії, Рішення по сумі* (ECSR, *International Planned Parenthood Federation – European Network (IPPF EN) v. Italy, Decision on the merits*) 87/2012, 10 вересня 2013 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=cc-87-2012-dmerits-en>, п. 190–194.

Фактично, доречним для цього аналітичного дослідження рамковим положенням залишається стаття 12 (соціальне забезпечення) ЄСХ (переглянутої), яка лежить в основі цього принципу; вона не розрізняє наділених правами осіб за ознаками територіальної належності чи громадянства⁶⁷. ЄКСП так само не виділяє ВПО як окремий тип осіб, наділених соціальними правами. Він прирівнює їхній статус до статусу біженців, а не громадян відповідної держави⁶⁸. Критерії територіальної належності та громадянства не є ключовими чинниками, які визначають відмінності у ставленні до громадян відповідної держави й іноземців, мігрантів і біженців⁶⁹. Це твердження правильне стосовно майже всіх складових права на соціальне забезпечення та довготермінові соціальні виплати⁷⁰. Територіальна належність може впливати на можливість перенесення за межі держави короткотермінових соціальних виплат⁷¹. Натомість провідним принципом застосовності ЄСХ (переглянутої) є, як і у випадку з Конвенцією, юрисдикція тієї чи іншої держави. Увесь спектр соціальних прав визначається юрисдикційним зв'язком, зокрема, в ситуації з мігрантами, коли виглядає так, що їхні соціальні права ставлять під сумнів⁷². Можна сказати, що та сама логіка має застосовуватися й до ВПО, якщо ЄКСП прирівнює їх у статусі до біженців та переселенців.

⁶⁷ Стаття 12 «...3 метою забезпечення ефективного здійснення права на соціальне забезпечення Сторони зобов'язуються: ...3. намагатися поступово підняти систему соціального забезпечення на більш високий рівень; 4. вживати заходів шляхом укладення відповідних двосторонніх та багатосторонніх угод чи іншими способами та за умов дотримання умов, передбачених такими угодами, для того щоб забезпечити: а) рівне трактування власних громадян та громадян інших Сторін щодо права на соціальне забезпечення, включаючи збереження виплат, що випливають із законодавства про соціальне забезпечення, незалежно від того, які переміщення ці захищені особи можуть здійснювати між територіями Сторін; б) надання, підтримання та відновлення права на соціальне забезпечення такими засобами, як сумування страхового або трудового стажу, отриманого відповідно до законодавства кожної із Сторін...». Рада Європи *Європейська соціальна хартія (переглянута)* (Council of Europe, European Social Charter (Revised)) ETS № 163, 3 травня 1996 року.

⁶⁸ «Комітет вважає, що певні соціальні права, безпосередньо пов'язані з правом на життя та гідність людини, є частиною “невід’ємного ядра” прав, що захищають гідність усіх людей. Ці права, таким чином, повинні бути гарантовані біженцям та забезпечені для всіх переміщених осіб... Комітет вважає, що права, які містяться у Хартії, повинні бути максимально гарантовані біженцям нарівні з іншими особами, які підлягають юрисдикції держави, яка приймає їх. ...Пакт про соціальні права надає біженцям соціальні та економічні права з посиланням на три рівні захисту. ...Пакт збігається з Хартією щодо гарантування багатьох соціальних та економічних прав біженцям ...Тому Комітет вимагає від усіх держав-учасниць надати актуальну та повну інформацію, що стосується становища біженців та переміщених осіб на їх території, у своїх доповідях щодо прав, визначених у цій Пояснювальній заяві». ЄКСП *Висновки 2015 – Пояснювальна заява – Права біженців відповідно до Хартії, Пояснювальні заяви* (ECSR, Conclusions 2015 – Statement of interpretation – The rights of refugees under the Charter, Statements of interpretation 2015_163_10/EN), 8 жовтня 2015 року, доступно за посиланням: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2015_163_10/EN.

⁶⁹ «Комітет зазначає, що іноземні працівники виключені із сфери дії Закону ...про соціальне страхування самозайнятих працівників та що біженці та особи без громадянства не охоплені соціальним забезпеченням, явно порушуючи принцип рівного трактування, встановлений ст. 12 п. 4а. Комітет запитує, чи плануються якісь зміни в цій ситуації, щоб громадяни інших Договірних Сторін, які працюють як самозайняті особи в Туреччині, а також біженці та особи без громадянства могли користуватися правами, гарантованими п. 12 ст. 4 Хартії». ЄКСП *Висновки XIV-1 – Туреччина – Стаття 12-4* (ECSR, Conclusions 2015 – Statement of interpretation – The rights of refugees under the Charter, Statements of interpretation, 2015_163_10/EN), 30 березня 1998 року, доступно за посиланням: http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2015_163_10/EN.

⁷⁰ «...Пенсія по інвалідності, пенсія по старості, допомога у зв'язку з утратою годувальника та допомога у зв'язку з виробничим нещасним випадком чи хворобою або допомога, отримана відповідно до законодавства однієї держави відповідно до критеріїв придатності, встановлених національним законодавством, зберігаються незалежно від того, чи отримувач виплат переміщується між територіями...». ЄКСП *Вибіркова судової практики Європейського комітету із соціальних прав* (ECSR, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights), грудень 2018 року, с. 142.

⁷¹ «...Через особливий характер допомоги по безробіттю, яка є короткостроковою допомогою, тісно пов'язаною з тенденціями на ринку праці, стаття 12 § 4 не вимагає її перенесення (див. Висновки XVI-1 [2002]), Бельгія)». ЄКСП *Вибіркова судової практики Європейського комітету із соціальних прав* (ECSR, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights), грудень 2018 року, с. 142.

⁷² Див., наприклад, стаття 19.2 «Держави повинні дотримуватися принципів відмови від дискримінації, встановлених Хартією, стосовно всіх осіб, що підпадають під їх юрисдикцію...»; стаття 12 «...3 метою забезпечення

У цілому, застосування Європейської конвенції з прав людини до соціальних питань залишається суперечливою темою⁷³. За загальним правилом, Конвенція не є договором із соціальних питань, і вона зазвичай не застосовується до права на соціальне забезпечення. Однак її природа як договору про основоположні права не означає, що питання соціального забезпечення зовсім не охоплені Конвенцією⁷⁴.

З погляду ЄСПЛ, держави – члени Конвенції з прав людини користуються набагато ширшими дискреційними правами щодо формування своєї економічної та соціальної політики⁷⁵. Зазвичай особа не може подати до ЄСПЛ заяву зі скаргою на розмір пенсії⁷⁶ або навіть на відмінності у виплатах соціальної допомоги, хіба що вони явно нерівні та дискримінаційні⁷⁷.

ефективного здійснення права на соціальне забезпечення Сторони зобов'язуються: ...3. намагатися поступово підняти систему соціального забезпечення на більш високий рівень; 4. вживати заходів шляхом укладення відповідних двосторонніх та багатосторонніх угод чи іншими способами та за умови дотримання умов, передбачених такими угодами, для того щоб забезпечити: а. рівне трактування власних громадян та громадян інших Сторін щодо права на соціальне забезпечення, включаючи збереження виплат, що випливають із законодавства про соціальне забезпечення, незалежно від того, які переміщення ці захищені особи можуть здійснювати між територіями Сторін; б. надання, підтримання та відновлення права на соціальне забезпечення такими засобами, як сумування страхового або трудового стажу, отриманого відповідно до законодавства кожної із Сторін...» Рада Європи *Європейська соціальна хартія (переглянута)* (Council of Europe, European Social Charter (Revised)) ETS № 163, 3 травня 1996 року; *ЄКСП Вибірка судової практики Європейського комітету із соціальних прав* (ECSR, Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights), грудень 2018 року, с. 181.

⁷³ Див., для прикладу, справи «Маріон проти Франції» (Marion v. France), § 22; «Шпихер проти Швейцарії» (Spycher v. Switzerland, рішення), §§ 27–32.

⁷⁴ «...Суд вважає, що позиція, за якою право на виплату, не обумовлене внесками, підпадає під дію статті 1 Протоколу № 1, робить положення Соціальної хартії не більш одіозними, ніж той самий висновок, зроблений щодо виплати, обумовленої внесками. Хоча Конвенція визначає права, які за своєю суттю є громадянськими та політичними, багато з них мають наслідки соціального чи економічного характеру. Сам факт того, що якість тлумачення Конвенції може поширюватися на сферу соціальних та економічних прав, не повинно бути вирішальним фактором проти такого тлумачення; не існує непроникного бар'єру, що відокремлює цю сферу від сфери, на яку поширюється Конвенція». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата]* (рішення) (ECtHR, Stec and Others v. the United Kingdom [GC] (dec.)) 65731/01, 6 липня 2005 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70087>, п. 52.

⁷⁵ «...у рамках Конвенції зазвичай допускається велика свобода дій держав, коли йдеться про загальні заходи економічної або соціальної стратегії (див., наприклад, Джеймс та інші проти Сполученого Королівства, 21 лютого 1986 року, п. 46, Серія А № 98, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society та Yorkshire Building Society v. the United Kingdom, 23 жовтня 1997 року, § 80, Звіти 1997-VII). Через їхні безпосередні знання про суспільство та його потреби національні органи влади в принципі компетентніші, ніж міжнародний суддя, щоб оцінити те, що є суспільним інтересом на соціальних чи економічних засадах, і Суд, як правило, поважатиме вибір політики законодавчої влади, якщо він не є "явно позбавленим розумних підстав"... Суд вважає, що позиція, за якою право на виплату, не обумовлене внесками, підпадає під дію статті 1 Протоколу № 1, робить положення Соціальної хартії не більш одіозними, ніж той самий висновок, зроблений щодо виплати, обумовленої внесками. Хоча Конвенція визначає права, які за своєю суттю є громадянськими та політичними, багато з них мають наслідки соціального чи економічного характеру. Сам факт того, що якість тлумачення Конвенції може поширюватися на сферу соціальних та економічних прав, не повинно бути вирішальним фактором проти такого тлумачення; не існує непроникного бар'єру, що відокремлює цю сферу від сфери, на яку поширюється Конвенція». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата]* (рішення) (ECtHR, Stec and Others v. the United Kingdom [GC] (dec.)) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 52.

⁷⁶ Див., наприклад, справи «К'яртан Асмундсон проти Ісландії» (Kjartan Ásmundsson v. Iceland), № 60669/00, § 39, ЄКПЛ 2004-IX; «Домалевський проти Польщі» (Domalewski v. Poland, рішення), № 34610/97, ЄКПЛ 1999-V; «Янковіч проти Хорватії» (Janković v. Croatia, рішення), № 43440/98, ЄКПЛ 2000-X.

⁷⁷ «...заявники скаржаться на нерівність у системі соціального забезпечення... Суд підкреслює, що стаття 1 Протоколу № 1 не передбачає права на придбання об'єктів права власності. Він не обмежує свободу Договірних Держав вирішувати, створювати чи ні якусь програму соціального забезпечення або вибирати тип чи розмір виплат, які надаватимуться за будь-якою такою програмою. Якщо, однак, держава вирішила створити програму пенсійних чи соціальних виплат, вона повинна це зробити в спосіб, сумісний зі статтею 14 Конвенції (див. рішення про прийнятність у цій справі, §§ 54–55, ЄСПЛ 2005-X)». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата]* (рішення) (ECtHR, Stec and Others v. the United Kingdom [GC] (dec.)) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 53.

Іншими словами, Конвенція не гарантує надання певного виду соціальної допомоги або розміру виплати, але вона регламентує спосіб її здійснення⁷⁸. Таке здійснення не повинне базуватися на так званих «підозрілих підставах для дискримінації»⁷⁹, але воно може й повинне враховувати «фактичні відмінності», що вимагають спеціального підходу⁸⁰. З іншого боку, зменшення або скасування соціальних виплат розглядатиметься як втручання у право мирного володіння. Тоді залишається зрозуміти, чи відповідає це втручання вимогам Конвенції⁸¹.

Загалом для ЄСПЛ важливо, яким чином держави-члени здійснюють свою соціальну політику, а не те, чи здійснюють вони її взагалі або в якій мірі вони це роблять. Держави, в принципі, вільні обирати свої підходи до соціальної політики⁸² за умови, що вони не є явно дискримінаційними або не використовують однаковий підхід, коли фактична ситуація вимагає особливого підходу. Якщо вони вирішили надавати певний вид соціальної допомоги, держави повинні забезпечити здійснення цього права в недискримінаційний спосіб⁸³.

Ще одне питання, яке розглядається в практиці ЄСПЛ, – застосовність соціальних прав. У більшості справ ЄСПЛ розглядає соціальну допомогу як таку, що включається до права мирного володіння, яке, однак, залежить від можливості держави надавати таке право чи ні⁸⁴. Право

⁷⁸ «...хоча [стаття 1] Протоколу № 1 не передбачає права на отримання будь-якого виду соціальних виплат, якщо держава вирішить створити програму таких виплат, вона повинна зробити це у спосіб, сумісний зі статтею 14». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата] (рішення)* (ECtHR, *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC] (dec.)) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 55.

⁷⁹ Джерардс *Дискримінаційні підстави у статті 14 Європейської конвенції з прав людини* (Gerards, 'The Discrimination Grounds of Article 14 of the European Convention on Human Rights'), п. 13, *Human Rights Law Review* (2013), п. 99, с. 114.

⁸⁰ Більш загальним чином Суд ухвалив, що положення Конвенції не заважають Договірним Державам запроваджувати загальні програми шляхом законодавчих заходів, згідно з якими певна категорія чи група осіб трактується інакше, ніж інші, за умови, що втручання у права такої встановленої законом категорії або групи в цілому можуть бути виправдані Конвенцією. ЄСПЛ *Жданока проти Латвії [Велика палата]* (ECtHR, *Ždanoka v. Latvia* [GC]) 58278/00, 16 березня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794>, п. 112. Тим самим, наприклад, стаття 14 не забороняє державі-члену по-різному ставитися до груп з метою виправлення «фактичних нерівностей» між ними; щобільше, за певних обставин нездатність виправити нерівність шляхом різного трактування може, якщо для неї немає об'єктивного та розумного обґрунтування, спричинити порушення цієї статті. ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата] (рішення)* (ECtHR, *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC] (dec.)) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 51; *Андреєва проти Латвії [Велика палата]* (Andrejeva v. Latvia [GC], 55707/00, 17 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91388>, п. 82.

⁸¹ «...якщо розмір виплати зменшується або виплата припиняється, це може становити втручання у здійснення права власності, яке потребує обґрунтування». Справи «Валков та ін. проти Болгарії» (*Valkov and Others v. Bulgaria*), №№ 2033/04, 19125/04, 19475/04, 19490/04, 19495/04, 19497/04, 24729/04, 171/05 та 2041/05, § 84, 25 жовтня 2011 року, та «Грудіч проти Сербії» (*Grudić v. Serbia*), № 31925/08, § 72, 17 квітня 2012 року.

⁸² «*Суханов та Ілченко проти України*» (*Sukhanov and Ilchenko v. Ukraine*), №№ 68385/10 та 71378/10, §§ 35–39, 26 червня 2014 року; «*Колесник проти України*» (*Kolesnyk v. Ukraine*, рішення), № 57116/10, §§ 83, 89 та 91, 3 червня 2014 року, та «*Факас проти України*» (*Fakas v. Ukraine*, рішення), № 4519/11, §§ 34, 37–43, 48, 3 червня 2014 року.

⁸³ «У таких випадках, як розглянутий нами, стосовно скарги за статтею 14 у поєднанні зі статтею 1 Протоколу № 1, у якій стверджується, що заявнику було відмовлено у всій виплаті чи її частині на дискримінаційній підставі, що охоплюється статтею 14, відповідний критерій полягає в тому, що за відсутності вимоги, на яку заявник скаржиться, він чи вона мали б право відповідно до національного законодавства отримувати виплату, про яку йдеться...». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата] (рішення)* (ECtHR, *Stec and Others v. the United Kingdom* [GC] (dec.)) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 55.

⁸⁴ «...Стаття 1 Протоколу № 1 не обмежує свободу Договірної Держави вирішувати, чи мати чи ні будь-яку програму соціального забезпечення або вибирати тип або розмір виплат, що надаються за будь-якою такою програмою. Однак якщо у Договірній Державі діє законодавство, що передбачає виплату соціальної допомоги – чи то обумовленої попередньою сплатою внесків, чи ні, – це законодавство повинно розглядатися як таке, що створює грошовий інтерес, що підпадає під рамки статті 1 Протоколу № 1 для осіб, які відповідають його вимогам». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата] (рішення)* (ECtHR, *Stec and Others v.*

володіння стає застосовним лише тоді, коли воно безсумнівне та має чітку підставу в національному законодавстві⁸⁵. Іншими словами, особа не може правомірно очікувати на отримання пенсії чи іншої соціальної допомоги, яка б підпадала під право володіння, якщо держава не прописала таку допомогу в національному законодавстві⁸⁶. У цьому сенсі соціальні програми, які здійснюють держави в транснаціональних або транскордонних ситуаціях, також не підпадають під дію права власності⁸⁷, якщо, знову ж таки, політика держави не є явно дискримінаційною.

Останнє твердження проілюстроване у практиці ЄСПЛ. Так, у справі «Андрєєвої проти Латвії» заявниці попри те, що вона дотрималася всіх установлених законом умов, було відмовлено в розрахунку трудової пенсії через відсутність громадянства відповідної держави. Метою цього дослідження не є детальний опис цього конкретного рішення. Однак його доцільно використати як ілюстрацію того, що соціальна політика держави не може й не повинна ґрунтуватися виключно на громадянстві чи приналежності до відповідної держави. Виглядає, що відсутність громадянства не може бути вагомою підставою для обґрунтування будь-якої відмінності у ставленні⁸⁸, навіть якщо така підстава має законну мету та є в основному прийнятною⁸⁹. Утім, крім того, під час використання критерію громадянства варто враховувати принцип пропорційності та конкретні обставини кожного конкретного випадку й індивідуальну ситуацію, у якій перебуває відповідна особа.

Примушування певних осіб узяти певне громадянство, щоб одержувати пенсію чи інші соціальні виплати, не є належним розв'язанням цієї проблеми. Оскільки ці особи, як і раніше, залишаються потерпілими від фактичної нерівності через дію дискримінаційного законодавства, у них не можна вимагати зміни свого статусу і відповідності дискримінаційним підставам, з якими вони не можуть і не повинні бути пов'язані⁹⁰; це подібно тому, щоб вимагати від осо-

the United Kingdom [GC] (dec.) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 54.

⁸⁵ Суд також ухвалив, що всі принципи, які застосовуються загалом у справах, що стосуються статті 1 Протоколу № 1, є так само актуальними, коли йдеться про соціальні виплати. ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата] (рішення)* (ЕстНН, Stec and Others v. the United Kingdom [GC] (dec.)) 65731/01, 12 квітня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-73198>, п. 54.

⁸⁶ Стаття 1 Протоколу № 1 не гарантує жодного права на набуття власності як такого (див. рішення в справі «Ван дер Мюссель проти Бельгії» (Van der Musselle v. Belgium), 23 листопада 1983 року, § 48, Серія А № 70; «Сливенко проти Латвії» (Slivenko v. Latvia, рішення) [Велика палата], № 48321/99, § 121, ЄКПЛ 2002-II, та «Копецький проти Словаччини» (Korecky v. Slovakia) [Велика палата], № 44912/98, § 35 (b), ЄКПЛ 2004-IX).

⁸⁷ «...також не гарантується право на отримання пенсії за діяльність, що здійснювалася в державі, відмінній від держави-відповідача» (див. рішення у справі «L. В. проти Австрії» (L. V. v. Austria, рішення), № 39802/98, 18 квітня 2002 року).

⁸⁸ «...Відмова національних органів влади брати до уваги її роки роботи "за межами Латвії" ґрунтується виключно на тому, що вона не має громадянства Латвії. У цій справі не заперечується, що громадянину Латвії, який працював на тій же посаді, тому ж підприємстві та протягом того ж періоду, що і заявниця, буде призначена спірна частина пенсії, а сторони погодилися, що, якщо заявниця стане натуралізованою громадянкою Латвії, вона автоматично отримає пенсію за весь свій стаж. Відтак громадянство є єдиним критерієм оскаржуваної відмінності у ставленні. Однак Суд визнав, що слід подати дуже вагомі причини, перш ніж він міг би визнати відмінність у ставленні, засновану виключно на громадянстві, як сумісну з Конвенцією...». ЄСПЛ *Андрєєва проти Латвії [Велика палата] Andrejeva v. Latvia* [GC], 55707/00, 17 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91388>, п. 87.

⁸⁹ «...Суд погоджується, що оскаржувана відмінність у ставленні переслідує щонайменше одну законну мету, сумісну із загальними цілями Конвенції, а саме захист економічної системи країни. Безперечним є факт, що після відновлення незалежності Латвії та наступного розпаду СРСР латвійська влада зіткнулася з безліччю проблем, пов'язаних як з необхідністю створення життєздатної системи соціального забезпечення, так і зі зменшенням можливостей національного бюджету...». ЄСПЛ *Андрєєва проти Латвії [Велика палата] Andrejeva v. Latvia* [GC], 55707/00, 17 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91388>, п. 86.

⁹⁰ «...Заборона дискримінації, передбачена статтею 14 Конвенції, має сенс лише у тому випадку, якщо в кожному конкретному випадку особиста ситуація заявника стосовно критеріїв, перелічених у цій нормі, розглядається саме такою, якою вона є. Якщо вчинити інакше і відмовити у задоволенні вимог потерпілого, виходячи з того, що він чи вона могла б уникнути дискримінації, змінивши один із чинників, про які йдеться, наприклад, набувши

би змінити свою стать або расу для того, щоб скористатися якимось особливим ставленням, на яке вона все одно має право.

Ще один принцип, який належить до предмета цього дослідження, стосується питання обов'язкових внесків у контексті права на отримання соціальної допомоги. У цьому сенсі ЄСПЛ змінив свій підхід у справі «Стек та інші» (рішення) і розірвав зв'язок між обов'язковими внесками та правом на отримання соціальних виплат⁹¹. На сьогодні єдиним критерієм застосовності Конвенції у справах щодо соціального забезпечення є питання, чи має певне соціальне право підставу в національному законодавстві. Іншими словами, право на отримання пенсії або соціальної допомоги зазвичай не залежить від виконання вимоги роботи обов'язкові внески до державного бюджету чи фонду соціального страхування. Вважається, що право на володіння виникло, коли самі держави вирішили встановити певне соціальне право як норму закону⁹². Єдиною умовою користування таким правом є виконання необхідних установлених законом вимог⁹³, крім явно дискримінаційних⁹⁴.

Це не означає, що державам забороняється змінювати свою соціальну політику, зменшувати розмір виплат чи навіть припиняти їх⁹⁵. Соціальні виплати можуть бути змінені – і це

громадянство, стаття 14 втратить свій сенс». ЄСПЛ *Андреєва проти Латвії [Велика палата]* Andrejeva v. Latvia [GC], 55707/00, 17 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91388>, п. 91.

⁹¹ «Підхід Суду... повинен відображати реальність того, як у даний час організовується надання соціальних послуг у державах – членах Ради Європи. Зрозуміло, що в цих державах як у групі і в більшості окремих держав існує широкий спектр соціальних виплат, призначених для забезпечення здійснення законних прав. Ці виплати фінансуються найрізноманітнішими способами: деякі виплачуються за рахунок внесків до певного фонду; деякі залежать від записів про внески претендента; часто вони виплачуються за рахунок загального оподаткування на підставі статусу, визначеного законодавством... Ураховуючи різноманітність методів фінансування та взаємопов'язаний характер пільг у більшості соціальних систем, теза, що лише виплати, які фінансуються за рахунок внесків до конкретного фонду, підпадають під дію статті 1 Протоколу № 1, виглядає все більш натягнуто. У сучасній демократичній державі виживання багатьох людей протягом усього їхнього життя або його частини повністю залежить від соціального забезпечення та соціальних виплат. Багато національних правових систем визнають, що такі особи вимагають певної визначеності та безпеки, і розглядають здійснення виплат – за умови виконання певних вимог – як право. Якщо фізична особа має за національним законодавством право на соціальну виплату, важливість цього інтересу також повинна бути відображена через визнання застосовності статті 1 Протоколу № 1... якщо навіть і можна вважати, що в цій справі ще існує якась різниця між виплатами, обумовленими та не обумовленими внесками, для цілей застосування статті 1 Протоколу № 1, то немає підстав, які б виправдали подальше проведення такої різниці». ЄСПЛ *Стец та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата]* (рішення) (ECtHR, Stec and Others v. the United Kingdom [GC] (dec.)) 65731/01, 6 липня 2005 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70087>, п. 50 та наступні.

⁹² «... хоча держава, згідно зі статтею 1 Протоколу № 1, не мала зобов'язання створювати жодної програми соціальних виплат чи пенсій, якщо держава вирішила ухвалити законодавство, що передбачає виплату соціальної допомоги чи пенсії як право – чи то обумовленої попередньою сплатою внесків, чи ні, – це законодавство повинно розглядатися як таке, що створює майновий інтерес, що підпадає під рамки статті 1 Протоколу № 1 для осіб, які відповідають його вимогам». ЄСПЛ *Карсон та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата]*, 42184/05, 16 березня 2010 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97704>, п. 64.

⁹³ ЄСПЛ *Белле, Уерта та Віалат проти Франції (рішення)* (ECtHR, Bellet, Huertas and Vialatte v. France (dec.)), 40832/98, 40833/98, 40906/98, 27 квітня 1999 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-30636>, п. 5; *Расмуссен проти Польщі* (Rasmussen v. Poland) 38886/05, 28 квітня 2009 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-92429>, п. 71; *Річардсон проти Сполученого Королівства (рішення)* (Richardson v. the United Kingdom) (dec.) 26252/08, 10 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110779>, п. 17.

⁹⁴ ЄСПЛ *Жданок проти Латвії [Велика палата]* (ECtHR, Ždanoka v. Latvia [GC]) 58278/00, 16 березня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794>, п. 112. Тим самим, наприклад, стаття 14 не забороняє державі-члену по-різному ставитися до груп з метою виправлення «фактичних нерівностей» між ними; щобільше, за певних обставин нездатність виправити нерівність шляхом різного трактування може, якщо для неї немає об'єктивного та розумного обґрунтування, спричинити порушення цієї статті. ЄСПЛ *Андреєва проти Латвії [Велика палата]* Andrejeva v. Latvia [GC], 55707/00, 17 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91388>, п. 82.

⁹⁵ «Той факт, що особа вступила до державної системи соціального забезпечення, хоча б і обов'язкової, і стала її частиною, не означає, що цю систему неможливо змінити як щодо умов набуття права на виплати, так і щодо

не становитиме втручання у право володіння майном відповідної особи – за умови, що зміна виправдана нагальним суспільним інтересом⁹⁶. Однак втручання через зміну соціальної політики не повинно за визначенням розглядатися як порушення; слід урахувувати низку чинників перед ухваленням висновку про те, що зменшення або скасування соціальних виплат порушить Конвенцію⁹⁷. Усі ці чинники використовуються для тесту на пропорційність, і вони завжди застосовуються до конкретних обставин конкретної справи. Їх не можна узагальнювати та розглядати як обов'язкові для загальної політики держави, якщо сама держава не вирішить зробити їх юридично обов'язковими складовими загальної політики.

3.2. Досвід європейських країн щодо гарантування права на соціальне забезпечення включно з пенсійними виплатами

Далі в цьому розділі коротко описується практика деяких держав, які стикаються з *постконфліктними* проблемами та ситуаціями, коли надання соціальних прав утруднене через фактичне відокремлення частин їхніх суверенних територій. Спільною рисою держав останньої категорії є наявність так званих «заморожених конфліктів»⁹⁸; це Республіка Молдова, Грузія та Республіка Кіпр. Інші ж держави, які описано в цьому розділі, а саме Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія та Словенія, не постраждали від відокремлення частин своїх суверенних територій. Однак на їхню соціальну політику все одно впливає спадщина так званих югославських воєн, які велися в 1990-х роках. Спільною рисою всіх перелічених вище держав є однаковий тип вхідного потоку ВПО, через що всі вони здійснювали спрямовану на реінтеграцію ВПО політику у сфері соціального забезпечення.

3.2.1. Держави, які зіткнулися з відокремленням їхніх територій (Кіпр, Молдова, Грузія)

Республіка Кіпр. Кіпр має справу з найдавнішим затяжним конфліктом, міцно вкоріненим у міжетнічних суперечках між спільнотами греків-кіпріотів та турків-кіпріотів. Від самого початку збройного конфлікту в 1963 році Кіпр залишається фактично розділеною країною, північна частина якої претендує на незалежність та домагається міжнародного визнання як окрема держава. Цей поділ і надалі підтримує Туреччина, яку визнали як державу, що утримує постійний

розміру допомоги або пенсії». ЄСПЛ *Карсон та інші проти Сполученого Королівства [Велика палата]*, 42184/05, 16 березня 2010 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97704>, пп. 85–89; ЄСПЛ *Белле, Уерта та Віалят проти Франції (рішення)* (ECtHR, Bellet, Huertas and Vialatte v. France (dec.)), 40832/98, 40833/98, 40906/98, 27 квітня 1999 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-30636>, п. 17.

⁹⁶ «К'яртан Асмундсон проти Ісландії» (Kjartan Ásmundsson v. Iceland), §§ 39–40; «Расмуссен проти Польщі» (Rasmussen v. Poland), § 71; «Москаль проти Польщі» (Moskal v. Poland), §§ 51 та 64; «Грудіч проти Сербії» (Grudić v. Serbia), § 72; «Гоогендік проти Нідерландів» (Hoogendijk v. the Netherlands); «Валков та інші проти Болгарії» (Valkov and Others v. Bulgaria), § 84; «Філіппу проти Кіпру» (Philippou v. Cyprus), § 59.

⁹⁷ Такі як «...мета скорочення; той факт, що влада прагнула обмежити будь-які втрати для системи соціального забезпечення; факт, що заявники продовжували отримувати пенсії за віком; факт, що вони не піддавалися дискримінації порівняно із звичайними пенсіонерами чи трактувалися гірше за них; факт, що вжиті заходи не мали зворотної сили, а також те, що тривалість стажу заявників була врахована при обчисленні їхніх установлених законом періодів для внесків...». ЄСПЛ *Яваш та інші проти Туреччини* (ECtHR, Yavaş and Others v. Turkey) 36366/06, 5 березня 2019 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-191477>, пп. 47–50.

⁹⁸ Не існує всеосяжного визначення чи широко прийнятого юридичного опису «заморожених конфліктів» у міжнародному праві. Цей термін виник у дослідженні міжнародних відносин та не набув жодного юридичного значення. Докладніше див.: Томас Д. Грант *Заморожені конфлікти та міжнародне право* (D. Grant, 'Frozen Conflicts and International Law'), п. 50, *Cornell International Law Journal* (2017) с. 361.

ефективний контроль над цією частиною кіпрської території, здійснюючи його руками формально незалежної адміністрації⁹⁹. Однак Кіпр зберігає де-юре суверенітет над усією територією острова, але без ефективного адміністративного контролю над територією, що розташована за Зеленою лінією, проведеною Миротворчими силами ООН (UNFICYP) згідно з угодою про припинення вогню, укладеною в 1974 році¹⁰⁰. Ця миротворча місія ООН все ще присутня на місці з постійно поновлюваними повноваженнями щодо запобігання відновленню бойових дій, нагляду за припиненням вогню та збереження буферної зони між сторонами конфлікту.

Конфлікт спричинив масштабні внутрішні переміщення в обох напрямках через цю умовну лінію. Греки-кіпріоти втікали з північних районів до ПУТ на півдні, а турки-кіпріоти переселялися до НПУТ на півночі країни. Лише кількості греків-кіпріотів та маронітів залишилися тоді жити у своїх анклавах у межах НПУТ, і мало хто з ВПО повернувся туди після 2003 року. Так само мало хто з турків-кіпріотів повернувся до ПУТ на постійній чи тимчасовій основі, щоб жити, працювати чи проживати на британській суверенній території військових баз на Кіпрі. Стверджують, що ці дві спільноти мають відмінне сприйняття ситуації, яке є причиною збереження конфлікту. Греки-кіпріоти схильні наголошувати на своєму праві повернутися на північ, тоді як турки-кіпріоти віддають перевагу захистові свого демографічного контролю над північною частиною острова¹⁰¹.

Справа виглядає так, що провідним принципом політики реінтеграції, яку провадить уряд Кіпру, є залучення всіх спільнот. Однак так само здається, що застосована політика соціального забезпечення різниться залежно від етнічної класифікації громадян Кіпру. Наприклад, зазначається, що турків-кіпріотів у принципі визнають особами, які мають право отримати громадянство Кіпру, а відтак користуватися правами, похідними від членства в ЄС. Утім на національному рівні вони не завжди мають ті самі права та обов'язки, що й греки-кіпріоти. Наприклад, з міркувань безпеки турки-кіпріоти не можуть бути прийняті на військову службу, оскільки вважається, що вони виявляють меншу відданість країні. Від них не очікують сплати соціальних внесків чи податку на доходи, а також користування пільгами у сфері охорони здоров'я. Як повідомляється, цей особливий статус, заснований на етнічній відмінності, лежить в основі відмінного режиму щодо пенсій або інших соціальних виплат.

Система пенсійного забезпечення та соціальної допомоги на Кіпрі заснована на внесках її учасників. Це означає, що для отримання пенсії або соціальних виплат особа повинна сплачувати обов'язкові внески до фонду соціального страхування протягом принаймні 15 років.

⁹⁹ ЄСПЛ *Лоїзиду проти Туреччини (попередні заперечення)* (ECtHR, *Loizidou v. Turkey (preliminary objections)*), Заява № 15318/89, 23 березня 1995 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57920>; ЄСПЛ *Кіпр проти Туреччини [Велика палата]* (*Cyprus v. Turkey [GC]*), 25781/94, 10 травня 2001 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454>; ЄСПЛ *Люзельюртлу та інші проти Кіпру та Туреччини [Велика палата]*, 36925/07, 29 січня 2019 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-189781>.

¹⁰⁰ Згідно з офіційними даними, «Буферна зона, яку ще називають "Зеленою лінією", тягнеться приблизно на 180 кілометрів через весь острів. У деяких районах старої Нікосії вона лише кілька метрів завширшки, а в інших районах сягає кількох кілометрів. Північна та південна її межі – це лінії, де сторони бойових дій стояли на момент припинення вогню 16 серпня 1974 року, як зафіксовано ЮНФІКІП». Миротворчі сили Організації Об'єднаних Націй на Кіпрі (UNFICYP) *Про буферну зону* (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), About the Buffer Zone), 20 листопада 2015 року, доступно за посиланням: <https://unficyp.unmissions.org/about-buffer-zone> (6 травня 2019 року). Резолюція РБ ООН 186 (4 березня 1964 року). Документ ООН S/ RES/186. Кіпрське питання.

¹⁰¹ Пітер Лоїзос *Серце, яке наповнилося гіркотою: хроніка біженців Кіпрської війни* (Peter Loizos, *The Heart Grown Bitter: A Chronicle of Cypriot War Refugees*) Кембридж: Кембридж Юніверсіті Прес, 1981; Роджер Зеттер *Грецько-кіпрські біженці: уявлення про повернення в умовах затяжного вигнання* (Roger Zetter, *The Greek-Cypriot Refugees: Perceptions of Return Under Conditions of Protracted Exile*) *International Migration Review*, 1994, 28 (2): с. 307–22; Марія Хаджіпавлу *Кіпрський конфлікт: корінні причини та наслідки для відновлення миру* (Maria Hadjipavlou, *The Cyprus conflict: route causes and implications for peacebuilding*) *Journal of Peace Research*, 2007, 44, с. 349–65.

Щодо цих обов'язків кіпрська система соціального захисту не розрізняє вкладників за етнічною належністю чи походженням із ПУТ або НПУТ. Її дії щодо всіх осіб визначаються виключно на підставі їхнього громадянства та документації. Іншими словами, для користування системою соціальної допомоги достатньо мати кіпрське громадянство.

Здається, що ця політика залучення всіх громадян є результатом ініціатив лідерів Кіпру у сфері етнічної політики, які з 1980-х років уживали заходів для підвищення рівня «взаємної довіри між двома спільнотами». У той час виплату пенсій розглядали як «необхідну передумову для мирного розв'язання проблеми Кіпру»¹⁰². Проте після 1983 року досягти такого розв'язання було важко у зв'язку з проголошенням «Турецької Республіки Північного Кіпру» та подальшим її невизнанням урядом Кіпру та міжнародною спільнотою¹⁰³. Ця подія відчужила дві спільноти одну від одної та поглибила розкол, ускладнивши тим самим здійснення злагодженої політики соціального забезпечення. Як і в будь-якій країні, що стикається з відокремленням частини своєї території, основною проблемою на шляху до отримання соціальних виплат є політика невизнання, яку прийняв уряд Кіпру. Це означає, що влада Кіпру майже ніколи не визнає легітимності актів, виданих де-факто адміністрацією НПУТ. Відтак на додачу до фізичного поділу мешканці Північного Кіпру залишалися юридично ізольованими, оскільки вони не могли отримати юридичний статус та реєстрацію, необхідні для користування соціальними правами.

Можна стверджувати, що політика Кіпру щодо соціального забезпечення змінилася на переломному етапі конфлікту починаючи з 2000-х років. Із поданням Кіпром заявки на членство в ЄС та його фактичним приєднанням у 2004 році було досягнуто значного прогресу у вирішенні конфлікту. Тоді було вжито кількох заходів для зниження рівня напруженості між місцевими спільнотами. Початком цього процесу було відкриття перших пропускних пунктів у квітні 2003 року, а потім у 2005, 2008 і 2018 роках. Поряд із цим було скорочено чисельність сил Контингенту Збройних сил ООН з підтримання миру на Кіпрі та збільшено особовий склад ЮНПОЛ; переговори між лідерами спільнот відновились, і на них було досягнуто низки домовленостей щодо спірних питань. Загалом ці події вплинули на політику у сфері соціального забезпечення. Ба більше, кіпрський паспорт став привабливим через права, похідні від членства в ЄС. Відтак мешканці НПУТ почали переселятися на ПУТ і домагатися легалізації свого статусу.

Наразі після спрощення режиму пересування між цими двома зонами особи, які походять із НПУТ, без особливих труднощів домагаються соціальних виплат від органів влади ПУТ. Для цих осіб отримання кіпрських документів, що посвідчують особу, досі є необхідною передумовою отримання пенсій або перенесення прав, пов'язаних із трудовим стажем. Хоча статистика і надалі ділить осіб, наділених соціальними правами, на групи за належністю до певної етнічної групи та громади, вони все ж є юридично рівними. Ба більше, є підстави вважати, що населення НПУТ користується досить-таки особливим ставленням порівняно зі звичайними громадянами. Можна сказати, що вони є об'єктами позитивної дискримінації, оскільки їхнє особливе фактичне становище вимагає особливого ставлення.

Наприклад, офіційна статистика свідчить, що майже чотири тисячі турків-кіпріотів, які проживають на Кіпрі чи за кордоном, мають право на отримання та фактично отримують різні види пенсій, при цьому менше тисячі з них сплачують внески до фонду соціального страхування¹⁰⁴. Відтак кількість осіб, які фактично роблять внески до фонду пенсійного та со-

¹⁰² Заходи Кіпріану щодо зближення сторін на Кіпрі, Підбірка міжнародних радіопередач Бі-Бі-Сі (Kiprianou's Measures for Rapprochement in Cyprus, BBC Summary of World Broadcasts), 16 січня 1980 року.

¹⁰³ Резолюція РБ ООН 541 (18 листопада 1983 року). Документ ООН S/RES/541. Кіпрське питання. Резолюція РБ ООН 550 (11 травня 1984 року). Документ ООН S/RES/550. Кіпрське питання. Резолюція Комітету міністрів (83) 13 про Кіпр (Ухвалена Комітетом міністрів 24 листопада 1983 року на його 73-й сесії).

¹⁰⁴ Філен'юз 80 664 турків-кіпріотів мають посвідчення особи та паспорти республіки (Philenews, 80.664 T/k Me Taftotita Kai Diabatirio Tis Dimokratias) (1 квітня 2018 року) Philenews, доступно за посиланням: <https://www.philenews.com/eidiseis/politiki/article/507509/80-664-t-k-me-taftotita-kai-diabatirio-tis-dimokratias> (8 червня 2020 року).

ціального страхування, є меншою за фактичну кількість одержувачів цих виплат. Крім того, особи, які походять із НПУТ, проходять натуралізацію за особливою процедурою з полегшеними критеріями для отримання громадянства та посвідчень особи. Усе ж таки для отримання соціальних виплат особа має робити внески до фонду соціального страхування.

Політика невизнання викликала дві основні проблеми з погляду гарантованих прав на соціальне забезпечення. По-перше, первинні громадянські документи, які використовували для отримання актів, що посвідчують особу, вважалися юридично недійсними, якщо їх було видано невизнаною де-факто владою північної частини країни. Повідомляють, що така практика стосувалася передусім свідоцтв про шлюб. По-друге, деякі соціальні виплати, передусім у системі охорони здоров'я, залишаються пов'язаними з територіальним критерієм та обов'язковими внесками до системи¹⁰⁵. Але ці труднощі начебто подолано. У першому випадку проблему дійсності деяких документів про громадянський статус було вирішено через втручання неурядової профспілкової організації, яка діє на перетині між двома спільнотами¹⁰⁶. У другій ситуації поправки до законодавства прирівняли статус північних вкладників системи до статусу південних, що дозволило їм користуватися системою охорони здоров'я нарівні з усіма звичайними громадянами Кіпру.

Загалом той факт, що система соціального забезпечення не зазнала краху, попри ситуацію на Північному Кіпрі, можна приписати втручанням ООН, яка шукала миротворчих рішень, та гуманітарній допомозі МКЧХ. Наприклад, Контингент Збройних сил ООН з підтримання миру на Кіпрі відіграв значну роль в ефективній доставці пенсій та соціальних виплат, що призначаються урядом Кіпру та Товариством Червоного Хреста Кіпру для населення, яке проживає на НПУТ. Крім того, згода на те, щоб певна профспілка (*DEV-İŞ*) діяла від імені громади турків-кіпріотів, була красивим рішенням з боку влади Кіпру, яке дозволило їй якоюсь мірою регулювати роботу системи соціального забезпечення в ситуації фактичного поділу країни.

Республіка Молдова. На відміну від конфлікту, описаного вище, придністровський¹⁰⁷ спір виник на геополітичному підґрунті. Це не міжетнічне зіткнення¹⁰⁸, хоча деякі автори хотіли б класифікувати його саме так, посилаючись на проросійську орієнтацію фактичної адміністрації НПУТ. Збройний конфлікт формально розпочався ще наприкінці 1990 року після появи «рухів опору молдовській незалежності», у тому числі «на сході країни (у Придністров'ї)». Безумовна політична та військова підтримка з боку уряду колишнього СРСР дозволила проросійським елітам Придністров'я створити у серпні 1991 року¹⁰⁹ нібито незалежне державне утворення у відповідь на молдовську декларацію незалежності, ухвалену

¹⁰⁵ Наприклад, до внесення у 2013 році змін до законодавства мешканці півночі острова були майже повністю відсторонені від користування системою охорони здоров'я Кіпру, оскільки вони не могли домогтися зарахування тих внесків, які вони сплатили до того, як у 1973 році розпочався конфлікт (доступно за посиланням: <https://www.philenews.com/eidiseis/politiki/article/507509/80-664-tk-me-taftotita-kai-diabatirio-tis-dimokratias>). Нещодавно сталося так, що нова система реєстрації пацієнтів (GESY) протягом деякого часу вимагала від лікарів указувати фізичну адресу пацієнта в південній частині країни, щоб такого пацієнта можна було направити туди для отримання медичної допомоги. Як результат, більшість пацієнтів із півночі не могли відвідувати лікарні на півдні країни за направленнями, виданими поза цією системою, навіть якщо вони працювали на півдні та сплачували податки на соціальне страхування (доступно за посиланням: <https://knews.kathimerini.com.cy/en/news/doctor-in-the-north-enrolls-in-gesy>).

¹⁰⁶ Повідомляють, що DEV-İŞ (ліва профспілка з давніми традиціями боротьби за воз'єднання) повторно за свідчила ці документи, тим самим гарантуючи кіпрським органам влади, що вони є дійсними.

¹⁰⁷ Відомо також як «Придністров'я», оскільки його назва походить від російської назви річки, яка відокремлює та відмежовує цей регіон (Дністер). Однак у цьому дослідженні обидві версії назви використовуються нарівні.

¹⁰⁸ Наталія Беліцер *Придністровський конфлікт. «Заморожені конфлікти» в Європі* (під ред. А. А. Беблера) (А. А. Bebler (ed.), «Frozen Conflicts» in Europe (2015), at 'The Transnistrian conflict' by Natalya Belitser).

¹⁰⁹ Койл Молдова. *Прикордонні війни та заморожені конфлікти за участю Росії* (Coyle, 'Moldova', in *Russia's Border Wars and Frozen Conflicts*) (2018), с. 157.

того ж року. Відтоді Молдова залишається країною, розділеною вздовж річки Ністру (Дністер) та позбавленою ефективного контролю над вузькою смугою своєї території між лівим берегом річки та українським кордоном. Військова, політична, економічна та соціальна підтримка з боку третьої сторони (Росії) дала можливість сепаратистській де-факто адміністрації проіснувати так довго¹¹⁰.

Уповноважений з прав людини Молдови підкреслив у 2008 році, що розділення територій створило дві різні соціальні програми для людей, що живуть на різних берегах річки Дністер. У його щорічному звіті¹¹¹ зазначалося, що пенсіонери, які проживають на НПУТ, хоча формально і є громадянами Республіки Молдова, зазвичай не отримують пенсію або інші соціальні виплати, тому що вони не реєстровані в соціальній базі даних Молдови як вкладники. Останнім часом він згадував про цю проблему в кожному щорічному звіті, а у 2018 році зазначив, що мешканці населених пунктів, які перебувають під контролем Тирасполя, не мають повного та рівного доступу до соціальної допомоги, виплат і послуг¹¹².

Ця думка відображає засадничу проблему функціонування соціальної системи у двох відокремлених зонах. Хоча молдовським законодавством формально надано право на соціальні виплати, громадянам цієї країни, які проживають на НПУТ, нелегко їх отримати. З іншого боку, населення, що перебуває під юрисдикцією де-факто адміністрації, отримує пенсії та соціальні виплати від цієї адміністрації. Вона отримує фінансування для фондів соціального забезпечення від третьої сторони¹¹³.

Молдова не здійснює жодних спеціальних заходів щодо надання соціальних виплат, а також пенсій особам, які походять із Придністров'я. Як правило, особи, які проживають у Придністров'ї, не отримують якогось особливого правового статусу, і всі вони й надалі вважаються громадянами Молдови. За деякими помітними винятками, до всіх них ставляться так само, як до громадян основної території країни. Їх включають у загальну державну програму соціальних виплат та пенсій, щойно вони доведуть своє молдовське громадянство або попросять про видачу їм молдовських громадянських документів та посвідчень особи. Знову ж таки, це виглядає як наслідок загальної молдовської політики невизнання де-факто адміністрації.

Що стосується ВПО, то політика щодо їхнього соціального страхування не належала останніми роками до пріоритетів для уряду Молдови. Спочатку, безпосередньо після закін-

¹¹⁰ ЄСПЛ *Іляшчу та інші проти Молдови та Росії* [Велика палата] (Ilașcu and Others v. Moldova and Russia [GC]), 48787/99, 8 липня 2004 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>, п. 392; ЄСПЛ *Катан та інші проти Молдови та Росії* [Велика палата] (Catan and Others v. Moldova and Russia [CG]), заяви №№ 43370/04, 8252/05 та 18454/06, 19 жовтня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114082>, п. 120.

¹¹¹ Уповноважений із прав людини Республіки Молдова *Звіт про дотримання прав людини в Республіці Молдова у 2008 році* (Ombudsman, Republic of Moldova, Raport Privind Respectarea Drepturilor Omului În Republica Moldova În Anul 2008) (2008), доступно за посиланням: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2018/10/raport_2008_0.pdf.

¹¹² Уповноважений із прав людини Республіки Молдова *Звіт про дотримання прав людини в Республіці Молдова у 2018 році* (Ombudsman, Republic of Moldova, Report on the Observance of Human Rights and Freedoms in the Republic of Moldova in 2018) (2018), доступно за посиланням: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2019/09/Raporteng18sumar.pdf>.

¹¹³ «...Крім того, населення залежало від безкоштовних або сильно субсидованих постачань газу, пенсій та іншої фінансової допомоги з Росії...». ЄСПЛ *Катан та інші проти Молдови та Росії* [Велика палата] (Catan and Others v. Moldova and Russia [CG]), заяви №№ 43370/04, 8252/05 та 18454/06, 19 жовтня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114082>, п. 121; «...Уряд Молдови... згадав... про збереження виплат до 50% пенсій та зарплат у державному секторі за рахунок грошей, отриманих від Росії...». ЄСПЛ *Мозер проти Республіки Молдова та Росії* [Велика палата] (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia [GC]), 11138/10, 23 лютого 2016 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161055>.

чення бойових дій у 1992 році, уряд просував ініціативи щодо забезпечення соціальними виплатами осіб, які постраждали від конфлікту, та надання їм спеціального статусу. Учасникам бойових дій, переважно правоохоронцям та нечисленним військовослужбовцям, спочатку були надані спеціальні соціальні виплати. До того часу вони вже стали в основному відомими як «ветерани, які боролися за незалежність країни» та отримали спеціальний статус відповідно до закону про ветеранів¹¹⁴. Але обсяг їхнього спеціального статусу поступово зменшився, і вони перестали бути об'єктом уваги уряду. Останніми роками це спричинило низку суперечок між ними та владою, оскільки механізм розв'язання їхніх проблем було визнано неефективним.

Що ж до мешканців НПУТ, то ініціативи, які б регулювали соціальні виплати для них, були нечисленними, а то й майже відсутніми. Їхні соціальні права майже ніколи не були об'єктом особливої уваги влади. З іншого боку, мешканцям Придністров'я завжди приділяють більшу та особливу увагу в контексті їхніх виборчих прав. Під час кожного виборчого циклу статус цих осіб спеціально регулюється та визначається у виборчому законодавстві. Ці аспекти не є предметом нашого дослідження, а тому їх не буде тут опрацьовано детальніше. Однак цей прояв співчуття показує, що соціальні виплати населенню Придністров'я, як видається, здійснюються лише зрідка.

Наприклад, державні бюджети на 2003 та 2004 роки передбачали спеціальні щомісячні виплати так званим «особам із лівого берега річки Дністер»¹¹⁵. Утім залишається неясним, чи виплачувалися ці пенсії цим особам під час їхнього проживання у вказаному регіоні або тим із них, хто переселився на основну частину території країни. Ба більше, незрозуміло, яких доказів вимагали органи влади для підтвердження походження з лівого берега.

У наступні роки ці ініціативи припинилися. Останню ініціативу, яка мала на меті якось визначити статус мешканців НПУТ, було висунуто 2018 року. Згідно з інформацією, наданою Міністерством соціального захисту, праці та охорони здоров'я, воно розглядало можливість збільшення щомісячних виплат «деяким категоріям осіб, які проживають на лівому березі річки Дністер»¹¹⁶. Здається, що стратегія Міністерства залишається в цьому сенсі нереалізованою, оскільки закон про пенсії й надалі не виділяє цих осіб в окрему категорію.

Єдина категорія, яка користується особливим ставленням у сфері соціальної політики, – це адміністративні працівники та вчителі молдовських шкіл, розташованих на НПУТ. У 2002 році було ухвалено закон про надання спеціального статусу працівникам восьми шкіл, які використовують латиницю й розташовані в Придністров'ї, і відтоді вони отримують підвищену пенсію та спеціальні щомісячні соціальні виплати. Уряд регулярно переглядає розмір цих виплат; його було востаннє змінено у 2016 році¹¹⁷. Щоб скористатися цими соціальними виплатами, такі особи повинні виконувати певні умови: бути учасниками молдовської пенсійної системи, працювати в минулому або продовжувати працювати в одній із восьми шкіл,

¹¹⁴ Парламент Республіки Молдова *Закон про ветеранів № 190 від 8 травня 2003 року* (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 190 din 08/05/2003 cu privire la veterani), 8 травня 2003 року.

¹¹⁵ Для прикладу, див. Закони № 1463 та № 474, якими було ухвалено державні бюджети на 2003 та 2004 роки відповідно. Закон про бюджет державного соціального страхування № 519, ухвалений 2003 року, профінансував пенсії таких осіб.

¹¹⁶ Підпрограма 9004 Секторальної стратегії розвитку на 2018–2020 роки (доступно за посиланням: https://msmps.gov.md/sites/default/files/ssc_ps_2018-2020_varianta_finala.docx).

¹¹⁷ «...Наділені правами особи отримують щомісячні асигнування на пенсії, зафіксовані в державній пенсійній системі, якщо вони працювали до виходу на пенсію або продовжують працювати в навчальних закладах, хоч і розташованих на лівому березі річки Дністер або в місті Бендер (див. Список [додається до Закону]), але які перебувають у віданні Міністерства освіти, культури та науки Республіки Молдова, які проживають з лівого боку Дністра та не отримують пенсій, встановлених адміністрацією Тирасполя». Парламент Республіки Молдова *Закон № 1591 від 26 грудня 2002 року про додатковий соціальний захист деяких осіб, наділених правами у системі державного соціального страхування* (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale).

які використовують латиницю й розташовані в Придністров'ї, проживати в цьому регіоні та не отримувати соціальних виплат від його де-факто адміністрації¹¹⁸.

З іншого боку, схоже на те, що соціальна система Республіки Молдова не відчуває нагальної потреби в особливому ставленні до інших мешканців Придністров'я. Ситуація змінилася порівняно з кінцем 1990-х років, коли це виглядало як проблема. На початку 2000-х років мешканці регіону почали реєструватися як громадяни Молдови та отримувати посвідчення особи, а отже, всі необхідні соціальні дані. У 2013 році сторони переговорного процесу домовилися про обмін даними та документами для взаємного визнання права на соціальні виплати¹¹⁹. Ба більше, з 2014 року кількість осіб, які походять із Придністров'я та просять видати їм молдовські документи, які посвідчують особу, постійно збільшується¹²⁰. Здається, що це явище є наслідком безвізового режиму, запровадженого Комісією ЄС 28 квітня 2014 року¹²¹, коли молдовський паспорт раптом став привабливішим за посвідчення особи, видане невідомим державним утворенням, чи навіть за російське громадянство, яке має більшість придністровського населення¹²².

Наразі ситуація щодо соціальних виплат виглядає стабільною. Більшість скарг і надалі стосується низького розміру виплат, а не їх недоступності. Особи, які проживають на ПУТ і НПУТ, отримали рівний статус у системі соціального забезпечення, за невеликими винятками, до яких проявляється особливе ставлення. Подані нижче приклади ілюструють виняткові ситуації та особливі права в контексті придністровського конфлікту:

– представники молдовського уряду та делегати до Спільної контрольної комісії¹²³, які працюють і проживають у регіоні, отримують підвищені державні зарплати¹²⁴;

¹¹⁸ Парламент Республіки Молдова Закон № 1591 від 26 грудня 2002 року про додатковий соціальний захист деяких осіб, наділених правами у системі державного соціального страхування (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale), с. 1/5.

¹¹⁹ Decizia protocolară privind înțelegerea convenite asupra unor aspecte din domeniul asigurării cu pensii și indemnizații sociale / Протокольное решение о достигнутых договоренностях по некоторым вопросам пенсионного и социального обеспечения. О порядке оформления и передачи документов, необходимых для назначения, возобновления выплаты и доплаты пенсии или социального пособия, гражданам, прибывшим с территории, обслуживаемой уполномоченными структурами социального страхования/обеспечения одной стороны, на постоянное место жительства на территории, обслуживаемой уполномоченными структурами социального страхования/обеспечения другой стороны / Протокольное рішення щодо досягнення домовленостей за окремими питаннями пенсійного та соціального забезпечення. Про порядок оформлення і передачі документів, необхідних для призначення, поновлення виплати пенсії або соціальної допомоги, громадянам, які прибули з території, що обслуговується уповноваженими структурами соціального страхування/забезпечення однієї сторони, на постійне місце проживання на території, яку обслуговують уповноважені структури соціального страхування/забезпечення іншої сторони. 26 листопада 2013 року.

¹²⁰ А. Гвадіані Таблица результатов за 2019 рік із придністровської проблематики (із порівняльними даними) – Придністровська лабораторія аналізу конфліктів (Tabloul Rezultatelor Din Anul 2019 Pe Problematika Transnistreană (Cu Date Comparative) – Laboratorul Pentru Analiza Conflictului Transnistrean), 7 лютого 2020 року, доступно за посиланням: <http://www.lact.ro/2020/02/07/alin-gvidiani-tabloul-rezultatelor-din-anul-2019-pe-problematika-transnistreana-cu-date-comparative/>.

¹²¹ Європейська Комісія Заява комісара Мальмстрема про безвізові поїздки для громадян Республіки Молдова (European Commission, Statement. Commissioner Malmström on Visa-Free Travel for the Citizens of the Republic of Moldova), Брюссель, 27 квітня 2014 року.

¹²² ЄСПЛ *Тенасе проти Молдови* [Велика палата] (ЄСтHR, *Tănase v. Moldova* [GC]) 7/08, 27 квітня 2010 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98428>, п. 27; ЄСПЛ *Катан та інші проти Молдови та Росії* [Велика палата] (*Catan and Others v. Moldova and Russia* [CG]), заяви №№ 43370/04, 8252/05 та 18454/06, 19 жовтня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-114082>, п. 42.

¹²³ ЄСПЛ *Іляшку та інші проти Молдови та Росії* [Велика палата] (*Ilașcu and Others v. Moldova and Russia* [GC]), 48787/99, 8 липня 2004 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>, с. 90.

¹²⁴ Парламент Республіки Молдова Закон № 270 від 23 листопада 2018 року про єдину систему оплати праці в бюджетному секторі (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 270 din 23/11/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar).

– виплачуються підвищені пенсії пенсіонерам, особам похилого віку та інвалідам, які мешкають у 10 населених пунктах¹²⁵ (це спірні місцевості або гарячі точки на кордоні з Придністров'ям, які зазвичай згадують як райони, що перебувають під молдовським контролем, хоча де-факто адміністрація на них також претендує);

– сім'ї, які проживають у згаданих вище спірних населених пунктах, отримують часткове відшкодування витрат зі сплати завищених рахунків за електроенергію та газ, які їм виставляє де-факто адміністрація¹²⁶;

– соціально незахищені особи (безробітні, студенти, неповнолітні, школярі, вагітні, пенсіонери тощо), які походять із Придністров'я, через це звільняються від сплати за поліс медичного страхування¹²⁷;

– випускникам шкіл Придністров'я, які подають заяви про вступ до молдовських університетів для здобуття вищої освіти, надають повні стипендії, що фінансуються за рахунок державного бюджету.

Варто подати тут деякі міркування щодо практичних аспектів системи соціального забезпечення Молдови. Як і у кіпрській ситуації, молдовська влада завжди керувалася принципом невизнання, і внаслідок цього особи, наділені правами, напевно, зіткнулися з труднощами на шляху до визнання своєї правосуб'єктності й отримання документів. Ба більше, фактично наявний територіальний поділ країни перешкоджає отриманню виплат соціально незахищеними особами, які фізично проживають на НПУТ. Нарешті, варто сказати, що існування подвійної системи соціальних виплат залишається проблемою для молдовської влади. Особи, які проживають на НПУТ, можуть скористатися соціальною допомогою як від де-факто адміністрації, так і від третьої сторони, яка втручається в конфлікт і надає соціальні права своїм громадянам. Нижче буде описано, як ці проблеми розв'язували, якщо розв'язували взагалі.

Спочатку варто зауважити, що в питанні дійсності документів, які підтверджують право на користування послугами соціального забезпечення, Молдова поступово переходить до системи, учасники якої отримують виплати за умови, що вони робили внески у фонд соціального страхування. Порядок здійснення таких внесків та перерахування платежів іноді може визначати сама особа, наділена соціальними правами, особливо якщо він чи вона працює в приватному, недержавному секторі. Відповідно, перелік документів, необхідних для участі в молдовській програмі соціального страхування, включає документи, що посвідчують особу, із зазначенням віку та місця проживання, а також довідки з останнього місця роботи, посвідчення учасника системи соціального страхування тощо.

¹²⁵ Парламент Республіки Молдова Закон № 1591 від 26 грудня 2002 року про додатковий соціальний захист деяких осіб, наділених правами у системі державного соціального страхування (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale).

¹²⁶ Парламент Республіки Молдова Закон № 1435 від 7 листопада 2002 року про відшкодування різниці в тарифах на електроенергію та природний газ, якими користуються жителі деяких районів Дубесарі та Каушені й села Варниця району Аненій Ної (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 1435 din 07/11/2002 pentru compensarea diferenței de tarife la energia electrică și la gazele naturale utilizate de locuitorii unor localități din raioanele Dubăsari și Căușeni și ai satului Varnița din raionul Anenii Noi).

¹²⁷ Уряд Республіки Молдова Рішення № 906 від 24 вересня 2010 року про створення та діяльність комісії для вивчення адрес громадян Республіки Молдова, які проживають у населених пунктах на лівому березі Дністра (Придністров'я) та сусідніх з ними населених пунктах і належать до застрахованих державою категорій (Government of the Republic of Moldova, Hotărîre Nr. 906 din 24/09/2010 privind crearea și activitatea comisiilor pentru examinarea adresărilor cetățenilor Republicii Moldova domiciliați în localitățile din stînga Nistrului (Transnistria) și localitățile limitrofe acestora din categoriile pentru care calitatea de asigurat o are Guvernul).

Однак на НПУТ система та перелік документів різняться від указаних вище, оскільки де-факто адміністрація НПУТ продовжує використовувати стару радянську систему соціального страхування, яка вимагає документації на підтвердження необхідного стажу роботи, і всі ці дані мають бути записані в одному документі під назвою «трудова книжка». Молдова відмовилася від цієї системи на користь номера рахунка соціального страхування, на якому накопичуються внески, сплачені пенсіонером протягом його чи її трудового життя. Відтак, з погляду молдовської влади, для підтвердження права певної особи на соціальне забезпечення їй достатньо подати посвідчення учасника системи соціального страхування.

Утім система соціального забезпечення Молдови все ще перебуває в перехідному періоді, і особи з документами попередніх періодів, як-от «трудова книжка», можуть відкривати рахунки соціального страхування, отримувати посвідчення та пенсійні виплати. Зі свого боку, де-факто адміністрація погодилася приймати документи, надані молдовською владою, на підтвердження права на отримання пенсії на НПУТ. Меморандум про взаємний обмін досьє соціального забезпечення¹²⁸ передбачає, що всі особи, які бажають переселитися до Придністров'я чи з нього, повинні написати заяви про переселення, а їхні справи відтак направлятимуться у відповідні органи соціального забезпечення. Виконання такої процедури рівнозначне поданню «заяви про те, що заявник не отримує пенсії» на ПУТ чи НПУТ.

Молдова здійснює такий обмін інформацією з листопада 2013 року, після підписання Меморандуму про взаєморозуміння з де-факто адміністрацією¹²⁹. Якщо коротко, то цей Меморандум роз'яснює процедуру обміну персональними справами соціального забезпечення між відповідними відомствами сторін. Головною умовою обміну даними є переселення з ПУТ на НПУТ чи навпаки. Щойно пенсіонер заявив про зміну місця проживання, він чи вона припиняє отримувати виплати, а соціальне досьє направляється органам влади на новому місці. Проте система не перешкоджає особам, які мають подвійне громадянство, тобто як молдовське, так і придністровське, отримувати пенсію від обох сторін. Іншими словами, якщо певна особа офіційно зареєстрована як мешканець обох зон, але фактично не проживає в одній із них, він чи вона може отримати подвійну пенсію.

Ба більше, багато мешканців Придністров'я є громадянами Росії, тому вони можуть отримувати допомогу та пенсії через систему соціального забезпечення де-факто адміністрації. Російська влада, здається, зовсім не заперечує законності документів, виданих де-факто адміністрацією. Однак питання визнання чи невизнання третьою стороною не належить до теми цього дослідження. Достатньо зазначити, що така можливість існує для осіб, які мають подвійне громадянство, оскільки Росія надає преференції мешканцям Придністров'я.

По-друге, переходячи до розгляду наслідків політики невизнання, варто зазначити, що політика Молдови, як і Кіпру, передбачає залучення всіх громадян. Це означає, що всі мешканці НПУТ вважаються рівноправними громадянами Республіки Молдова. Таким чином, зважаючи на свою політику невизнання, Молдова не вимагає жодних заяв про отримання подвійних виплат від де-факто адміністрації НПУТ. Щойно виявиться, що відповідна особа є громадянином Молдови, то незалежно від місця її проживання на ПУТ або поза ними він чи вона здобувають право на отримання пенсії.

¹²⁸ Протокольне рішення щодо досягнення домовленостей за окремими питаннями пенсійного та соціального забезпечення. Про порядок оформлення і передачі документів, необхідних для призначення, поновлення виплати пенсії або соціальної допомоги, громадянам, які прибули з території, що обслуговується уповноваженими структурами соціального страхування/забезпечення однієї сторони, на постійне місце проживання на території, яку обслуговують уповноважені структури соціального страхування/забезпечення іншої сторони. 26 листопада 2013 року.

¹²⁹ Там само.

Так, спеціальний закон про пенсії для деяких категорій осіб, що походять із Придністров'я¹³⁰, забороняє участь у двох системах одночасно. Утім цей спеціальний закон лише підвищує розмір пенсії, установлений загальною соціальною програмою. У разі отримання пенсії, призначеної де-факто адміністрацією, особи, на яких поширюється дія цього закону, не зможуть отримувати ці надбавки, проте збережуть право отримувати звичайну молдовську пенсію. Ба більше, підставою для ухвалення закону була ідея про те, що всі охоплені ним особи заявляють про свою належність до Республіки Молдова і, таким чином, не погоджуються з позицією де-факто адміністрації. Вони живуть у так званих прикордонних зонах, де ризик відновлення насильства є вищим. Відтак, ці мешканці зазнають постійних утисків з боку де-факто адміністрації, яка прагне змусити їх покинути ці населені пункти. Неймовірно, щоб за таких умов вони могли отримувати пенсії від де-факто адміністрації. Влада Молдови не вимагає від них заяви про те, що заявник не отримує другої пенсії, оскільки вона є зайвою, якщо відповідна особа має громадянство Молдови.

З іншого боку, де-факто влада може вимагати таку заяву. Після підписання Меморандуму 2013 року вона вимагає інформацію про отримання пенсії на ПУТ. Відповідно до Меморандуму, таку інформацію може бути надано, що призведе до відмови у виплаті чергової пенсії на НПУТ. Однак з іншого боку, молдовська влада не може відмовляти в пенсії власному громадянину через отримання ним пенсії, виплачуваної де-факто адміністрацією, яку молдовська влада не визнає. Тобто критикована «заява про те, що заявник не отримує пенсії», не має юридичних наслідків у молдовській системі соціального забезпечення.

Насамкінець, фізичний поділ територій може ускладнити здійснення виплат соціально незахищеним групам, які проживають на НПУТ. У випадку Молдови в таких ситуаціях зазвичай призначають конкретних соціальних працівників, яким доручають доставляти виплати. Вони працюють у місцевих відділеннях свого відомства в сусідніх населених пунктах і зазвичай знають усіх одержувачів особисто; вони живуть у досить-таки невеликих громадах, і потреба в додатковій перевірці особи виникає рідко. У сумнівних ситуаціях, тобто коли немобільна особа проживає на НПУТ, соціальним працівникам дозволяють перетинати лінії розмежування. Свобода пересування між двома зонами є обмеженою, однак перетин лінії все ж можливий. Соціальні працівники можуть виконувати свої обов'язки майже безперешкодно та проходити пункти пропуску за умови дотримання необхідних формальностей. Не було жодного випадку, коли б соціальним працівникам заборонили виконувати їхні обов'язки.

Крім того, загальна правова база щодо правової допомоги та представництва не проводить жодної різниці між НПУТ та ПУТ. Правила дозволяють немобільній особі призначити представника лише через довіреність, підписану в присутності ліцензованого нотаріуса. У цій ситуації від нотаріуса залежить, яким чином установити особу відповідного громадянина та перевірити його чи її волевиявлення. Ці дії вимагають справжнього підпису, зробленого в присутності нотаріуса, тому для цього не можна використовувати онлайн-сервіси для надання дозволу¹³¹. Варто згадати, що уряд Молдови та де-факто адміністрація ще не досягли згоди щодо взаємного визнання нотаріальних актів. Тільки нотаріуси, які діють з молдовського боку демаркаційної лінії, можуть санкціонувати такі дії. Вони мають право перетинати демаркаційну лінію з цією метою та санкціонувати дії за місцем проживання відповідних осіб, у тому числі на НПУТ.

¹³⁰ Парламент Республіки Молдова Закон № 1591 від 26 грудня 2002 року про додатковий соціальний захист деяких осіб, наділених правами у системі державного соціального страхування (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 1591 din 26.12.2002 privind protecția socială suplimentară a unor beneficiari de pensii, stabilite în sistemul public de asigurări sociale).

¹³¹ Парламент Республіки Молдова Закон № 246 від 15 листопада 2018 року про нотаріальну процедуру (Parlamentul Republicii Moldova, LEGE Nr. 246 din 15/11/2018 privind procedura notarială).

Грузія. Збройний конфлікт в Абхазії вибухнув у міжетнічному контексті, і його часто згадують у зв'язку з іншим «замороженим конфліктом» у Закавказзі, тобто південноосетинським конфліктом. Обидва конфлікти сталися в територіальних межах Грузії та призвели до виникнення невизнаних державних утворень. Однак вони були затьмарені «п'ятиденною війною» між Грузією та Росією в серпні 2008 року. Дана війна зробила ці конфлікти складовими одного міжнародного міждержавного спору, і з того часу обидва регіональні конфлікти вже не розглядаються окремо.

Можна вважати, що сучасні конфлікти у Грузії розпочалися з військових наступальних операцій, які було проведено у 1991 та 1992 роках у Південній Осетії та Абхазії, щоб придушити тенденції до відокремлення та припинити міжетнічні сутички, які тривали ще з 1989 року. Обидва анклавні, які тоді мали статус автономних утворень в межах тодішньої Грузинської Радянської Соціалістичної Республіки, заявили про свій суверенітет не тому, що мали тверді наміри відокремитися, а радше, щоб висловити свій протест проти прагнень Грузії до незалежності від СРСР¹³². Однак у 1991 році Грузія оголосила про свою незалежність у межах її тодішніх кордонів, включно з південноосетинським і абхазьким регіонами. Конфлікти розвивалися, і на цьому тлі в 1992 році РБ ООН втрутилася та розгорнула Спостережну місію ООН у Грузії («UNOMIG»)¹³³. Ця місія виявилася неефективною і була ліквідована та замінена на неспроможну до дій «Координаційну раду», місце якої пізніше зайняли російські миротворчі сили, прямо уповноважені на це РБ ООН¹³⁴. Миротворча місія ООН офіційно завершилася у 2009 році, коли Росія наклала вето на резолюцію РБ ООН про продовження її повноважень¹³⁵.

Як і в ситуації з описаними вище конфліктами на Північному Кіпрі та в Придністров'ї, ці конфлікти призвели до створення невизнаних утворень, які претендують на державний статус. Вони здобули лише часткове визнання, переважно за підтримки Росії після російсько-грузинської війни 2008 року. Сьогодні Абхазія та Південна Осетія існують лише з волі та завдяки підтримці Російської Федерації, і ці конфлікти кваліфікуються як «заморожені». Ці території вважаються частиною суверенної території Грузії, і уряд кваліфікує їх як окуповані Російською Федерацією¹³⁶. Здається, що ця юридична кваліфікація названих територій як окупованих формує всю політику грузинського уряду щодо населення, яке проживає на НПУТ.

Що ж до теми захисту права на соціальне забезпечення, то зазначимо, що Грузія дотримується у своїй політиці тих самих схем, що й держави, розглянуті вище. Вона проводить таку саму політику невизнання та будує свою систему соціального забезпечення на основі залучення всіх осіб незалежно від національної та етнічної приналежності. Для того, щоб мати право на користування системою соціального забезпечення, людина повинна мати грузинський документ, що посвідчує особу, тобто бути громадянином цієї держави. Щоб отримати право на послуги соціального забезпечення в Грузії, немає жодного значення, походить

¹³² Томас Д. Грант *Заморожені конфлікти та міжнародне право*; Незалежна міжнародна місія з виявлення фактів щодо конфлікту в Грузії *Доповідь* у 3 тт. (Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, Report, Volume I–III) (2009), доступно за посиланням: http://www.mpil.de/en/pub/publications/archive/nezavis_international_fact.cfm (10 травня 2019 року).

¹³³ Резолюція РБ ООН 885 (24 серпня 1993 року). Документ ООН S/RES/858. Грузинське питання.

¹³⁴ Резолюція РБ ООН 937 (21 липня 1994 року). Документ ООН S/RES/937. Грузинське питання.

¹³⁵ ЮНОМІГ: Спостережна місія Організації Об'єднаних Націй у Грузії (UNOMIG: United Nations Observer Mission in Georgia), червень 2009 року, доступно за посиланням: <https://peacekeeping.un.org/mission/past/unomig/index.html> (10 травня 2019 року).

¹³⁶ ЄСПЛ *Грузія проти Росії (II)* (рішення про прийнятність) (ECtHR, Georgia v. Russia (II) (admissibility decision)), заява 38263/08, 13 грудня 2011 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-108097, pp. 24, 25>.

громадянин з окупованих територій чи ні. Щоб отримувати соціальну допомогу або пенсію, відповідна особа повинна просто виконати деякі істотні умови, наприклад досягти необхідного пенсійного віку або мати певну групу інвалідності. Порівняно з описаними вище ситуаціями в Молдові та на Кіпрі, особливістю грузинської системи є те, що вона все-таки визначає особливий статус для ВПО у своїй внутрішній нормативній базі¹³⁷. Один із підрозділів відповідного міністерства займається ВПО з окупованих територій¹³⁸; він видає їм спеціальні посвідчення особи, контролює їхній статус та здійснює щодо них політику соціального забезпечення.

Однак уряд Грузії зазвичай не визначає людей, які проживають на НПУТ, як ВПО для цілей спеціальних програм, призначених для цієї категорії осіб. Що стосується права на соціальне забезпечення, самої лише наявності грузинського громадянства достатньо для того, щоб мати право стати учасником цієї системи. З правового погляду немає значення, де проживає відповідна особа. Територіальний поділ не має жодного впливу на роботу системи соціального страхування, за винятком випадків наявності практичних труднощів для перетину лінії розмежування між територіальними утвореннями з метою отримання виплат або виплати пенсій соціально незахищеним особам. Із цього приводу повідомляють, що мешканці НПУТ мають виконувати додаткові формальності, щоб отримати грузинську соціальну допомогу. Вони повинні бути присутніми особисто для виконання необхідних формальностей або для видачі довіреності, яка у їхньому випадку може бути завірена нотаріусом через відеодзвінок. Відтак, система є досить відкритою й легкодоступною за умови, що особа, яка проживає на НПУТ, набула грузинського громадянства.

Однак документи, які посвідчують особу, не є необхідною умовою користування системою охорони здоров'я. Зазначається, що триває реалізація проектів з полегшення пересування мешканців НПУТ через демаркаційні лінії для отримання медичних послуг на ПУТ. Ці заходи, які проводили під егідою МКЧХ, здійснювалися без зайвих формальностей, тобто без вимоги мати грузинські документи, що посвідчують особу. Повідомляється, що ці послуги були безкоштовними, а відповідні особи перетинали демаркаційні лінії із виданими де-факто адміністрацією документами, що посвідчують особу.

Однак грузинські конфлікти все ж вплинули на систему соціального забезпечення на концептуальному рівні. Система не передбачає можливості подвійних виплат у разі наявності подвійного громадянства або виникнення будь-яких підозр щодо лояльності до сепаратистського режиму. Оскільки багато мешканців невідконтрольних регіонів мають російське громадянство, важко перевірити виконання цієї вимоги на практиці. Грузинський уряд перебуває в складних взаєминах із Росією, яку він офіційно вважає державою-окупантом. Ба більше, незважаючи на задеклароване рівне ставлення, міжетнічна основа конфліктів залишила свій відбиток на статусі ВПО та, як наслідок, на здійсненні права на соціальне забезпечення на окупованих територіях. Повідомляється, що лише етнічні грузини, які проживають на НПУТ, мають право на отримання так званої цільової соціальної допомоги від центрального уряду Грузії. Отримувачами цієї допомоги можуть стати лише особи грузинського етнічного походження, які зазнають ризику утисків і не отримують жодних виплат від де-факто адміністрації. До того ж ця допомога несумісна з отриманням ними, як звичайними громадянами Грузії, пенсій за віком або інших видів

¹³⁷ Парламент Грузії *Закон Республіки Грузія про внутрішньо переміщених осіб* [Скасавано] (Parliament of Georgia, Law of the Republic of Georgia Concerning Internally Displaced People [Repealed]), 28 червня 1996 року; *Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії*. № 1982-II б (On Internally Displaced Persons from the Occupied Territories of Georgia. no 1982-IIb), 6 лютого 2014 року.

¹³⁸ Див. офіційну веб-сторінку Міністерства у справах ВПО з окупованих територій, праці, охорони здоров'я та соціальної політики Грузії: <https://www.moh.gov.ge/>.

соціальної допомоги, що засновуються на стандартній програмі соціального забезпечення. Це означає, що якщо мешканець НПУТ має грузинське громадянство й набуває право на отримання пенсії, він більше не може отримувати спеціальну соціальну допомогу.

Виглядає так, що цю систему було створено для сортування населення НПУТ за критеріями лояльності до однієї зі сторін та етнічної приналежності, оскільки, наприклад, особи негрузинської етнічної приналежності можуть отримати громадянство тільки в окремому виключному порядку, оскільки на них не розповсюджується ані звичайна процедура натуралізації¹³⁹, ані *jus soli* чи *jus sanguinis*. Ба більше, грузинський закон про громадянство не передбачає можливості множинного громадянства, крім як наданого за виняткових обставин¹⁴⁰. Таке особливе правове ставлення до осіб, які не є етнічними грузинами, залишає мало чи зовсім не залишає можливостей для участі в системі соціального забезпечення для негрузинів, які проживають на НПУТ, крім випадків, коли вони заявлять про свою лояльність до Грузії. Навіть для отримання особливого статусу ВПО на ПУТ особа повинна бути громадянином Грузії або особою без громадянства, яка має право на отримання громадянства Грузії¹⁴¹.

У спірних випадках, тобто тоді, коли особа з НПУТ має видані незвіданими державними утвореннями документи, що посвідчують особу, і одночасно грузинське громадянство, вважається, що він чи вона має лише останнє. Іншими словами, влада не визнає ані легітимності де-факто адміністрації, ані юридичних наслідків чи значення виданих нею документів. Ця політика невизнання впливає на спосіб комунікації з де-факто адміністраціями. Як повідомляють, насправді не відбувається жодної комунікації чи обміну даними, необхідними для надання послуг із соціального забезпечення. Уряд Грузії непохитно налаштований на максимальне скорочення будь-якого офіційного обміну інформацією з де-факто адміністрацією, який виглядав би як практично визнання її легітимності.

Навпаки, ВПО, які залишили НПУТ та мешкають під владою центрального уряду, стикаються з меншими труднощами у сфері соціального забезпечення або взагалі не стикаються з ними. На початковому етапі вони отримали деякі спеціальні права та користувалися особливим ставленням¹⁴².

¹³⁹ «Стаття 17. Надання грузинського громадянства у винятковому порядку. 1. Президент Грузії може також надати грузинське громадянство іноземцю у винятковому порядку з огляду на державні інтереси. 2. Оцінюючи державні інтереси, передбачені пунктом 1 цієї статті, слід враховувати, серед іншого, такі обставини: а) чи вважає іноземний громадянин Грузію своєю батьківщиною, і чи є він/вона чи його/її предок аа) особою, яка проживає на окупованій території Грузії або внутрішньо переміщена з такої території». Парламент Грузії *Органічний закон Грузії про громадянство Грузії*. № 2319-II б (Parliament of Georgia, Organic law of Georgia on Georgian Citizenship. No. 2319-IIb), 30 квітня 2014 року.

¹⁴⁰ Громадянство надано президентом Грузії (стаття 17) або прийнято заяву про прийняття чи збереження громадянства Грузії (стаття 21). Парламент Грузії *Органічний закон Грузії про громадянство Грузії*. № 2319-II б (Parliament of Georgia, Organic law of Georgia on Georgian Citizenship. No. 2319-IIb), 30 квітня 2014 року.

¹⁴¹ «Стаття 6. Поняття біженця 1. Внутрішньо переміщена особа (ВПО) є громадянином Грузії або особою без громадянства, яка має статус мешканця Грузії, яка була змушена залишити своє постійне місце проживання, оскільки окупація території іноземною країною, агресія, збройний конфлікт, масштабне насильство та/або масове порушення прав людини становили загрозу життю, здоров'ю або свободі його або її чи члена їхньої сім'ї, та/або він/вона не може повернутися на постійне місце проживання через будь-яку із зазначених причин». Парламент Грузії *Закон Республіки Грузія про внутрішньо переміщених осіб* [Скасовано] (Parliament of Georgia, Law of the Republic of Georgia Concerning Internally Displaced People [Repealed]), 28 червня 1996 року; *Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії*. № 1982-II б (On Internally Displaced Persons from the Occupied Territories of Georgia. no 1982-IIb), 6 лютого 2014 року.

¹⁴² Див., наприклад, опис заходів із соціальної допомоги та забезпечення житлом, вжитих грузинським урядом стосовно ВПО та посадових осіб у вигнанні у справі «Сагінадзе та інші проти Грузії» (Saghinadze and Others v. Georgia) 18768/05, 27 травня 2010 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98885>, а також Парламент Грузії *Закон Республіки Грузія про внутрішньо переміщених осіб* [Скасовано] (Parliament of Georgia, Law of the Republic of Georgia Concerning Internally Displaced People [Repealed]), 28 червня 1996 року; *Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії*. № 1982-II б (On Internally Displaced Persons from the Occupied Territories of Georgia. no 1982-IIb), 6 лютого 2014 року.

З часом ці права розширили¹⁴³, але переважно на основній частині території країни, оскільки статус ВПО в Грузії не поширюється на населення окупованих територій; щоб отримати статус ВПО, заявник повинен покинути цю територію й не мати змоги повернутися на неї.

Складається враження, що ВПО, які проживали на ПУТ або за кордоном, можливо, порушили законодавство про соціальне страхування та отримували кілька видів допомоги одночасно. Наприклад, повідомляють, що ВПО може домагатися різних одноразових виплат, належних їй як ветерану, від муніципальних органів влади, законного уряду відповідної території в еміграції та Державного департаменту у справах ветеранів. Після ухвалення у 2014 році нового закону про ВПО справа виглядає так, що Грузія уніфікувала свою соціальну політику та реєстрацію ВПО, щоб уникнути несправедливого або незаконного збагачення.

3.2.2. Держави в постконфліктних ситуаціях (Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія, Словенія)

Порівняно з описаними вище ситуаціями Балканські держави стикаються не з територіальними проблемами, а радше з наслідками міжетнічної боротьби та воєн за незалежність, які велися після розпаду колишньої Югославії. Вони не мають неврегульованих територіальних спорів та де-факто наявних непідконтрольних уряду територіальних утворень. Вони також не є учасниками спорів про суверенітет і не мусять боротися з визнанням легітимності квазі-державних утворень (крім Сербії). Єдиним провідним принципом їхньої політики у сфері соціального забезпечення є реінтеграція та миротворчість.

Хорватія. Політика Хорватії щодо соціального забезпечення творилася на тлі заколоту хорватської сербської меншини, який розпочався влітку 1990 року. У відповідний момент він переріс у відкритий воєнний конфлікт, окупацію частини хорватської території та виникнення державоподібного утворення, відомого під назвою «Республіка Сербська Країна». Це утворення продовжувало використовувати застарілі законодавчі акти Югославії та видавати адміністративні акти аж до своєї ліквідації та мирної реінтеграції цих територій із Хорватією. Саме тоді парламент Хорватії ухвалив Закон про конвалідацію¹⁴⁴.

Закон запропонував загальну основу для подолання настроїв нової хорватської влади на невизнання актів попередньої влади, і він, власне кажучи, посилався на адміністративні акти, видані в межах території під владою перехідної адміністрації UNTAES (Тимчасова адміністрація Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Барані та Західного Срема)¹⁴⁵, яка діяла між 1996 і 1998 роками¹⁴⁶. Однак визнання цих актів не було автоматичним, оскільки вони мали бути легітимізовані рішеннями хорватських адміністративних органів та судів. Закон надавав легітимність цим адміністративним актам не сам собою, а лише після офіційного подання зацікавленої особи. Урешті-решт, він оперував досить-та-

¹⁴³ Парламент Грузії *Закон Республіки Грузія про внутрішньо переміщених осіб* [Скасовано] (Parliament of Georgia, Law of the Republic of Georgia Concerning Internally Displaced People [Repealed]), 28 червня 1996 року; *Про внутрішньо переміщених осіб з окупованих територій Грузії*. № 1982-II Ї (On Internally Displaced Persons from the Occupied Territories of Georgia. no 1982-IIb), 6 лютого 2014 року.

¹⁴⁴ Відомий в інших джерелах як Закон про конвалідацію (Zakon o konvalidaciji, Official Gazette № 104/97).

¹⁴⁵ Див. Резолюцію РБ ООН 1037 (15 січня 1996 року), Документ ООН S/RES/1037 (1996) *Про створення Тимчасової адміністрації Організації Об'єднаних Націй для Східної Славонії, Барані та Західного Срема (UNTAES)*.

¹⁴⁶ «Розділ 1 передбачає, що всі індивідуальні акти та рішення, видані різними органами чи юридичними особами, які здійснюють державну владу у справах судового чи адміністративного характеру в тих частинах Республіки Хорватія, які перебували під захистом та владою ООН, повинні бути перевірені цим Законом, відповідно до Конституції, Конституційного акта про права і свободи людини та права етнічних та національних спільнот чи меншин у Хорватії, а також інших законів». ЄСПЛ *Марія Божич проти Хорватії* (ЄCHR, Marija Božić v. Croatia), 50636/09, 24 квітня 2014 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142522>, п. 29.

ки декларативними положеннями та потребував подальших законодавчих актів і практик, щоб стати дієвим¹⁴⁷.

Правозахисники розцінили відповідні законодавчі акти, які стосувалися права на соціальне забезпечення, як неясні та недоступні¹⁴⁸, що створювало ризики суперечливих тлумачень і заплутування осіб, на яких вони поширювалися. Цей закон визнавав право осіб, які мали документи, видані адміністрацією невизнаного утворення, звертатися до хорватської влади із заявами про визнання їхніх прав на пенсію та допомогу з інвалідності. Однак законодавство встановило дуже вузькі часові рамки та жорсткі умови для отримання права на соціальне забезпечення, вимагаючи, наприклад, мати громадянство у поєднанні зі статусом резидента або статус іноземця з постійним місцем проживання в Хорватії, а також подати заяви протягом двох місяців або одного року після набуття чинності відповідним Указом. Воно також зазнало подальшої критики, оскільки це законодавство не допускало визнання робочого часу та деяких інших пільг, отриманих у зв'язку з державоподібним утворенням; наприклад, воно не враховувало внески, сплачені за тодішньою програмою соціального страхування¹⁴⁹.

Саме адміністративні органи влади виконували процедуру валідації. Їхня практична діяльність вважалася досить дискреційною, оскільки органи влади довільно приймали або відмовлялися приймати різні докази, зокрема показання свідків. Їхні рішення підлягали оскарженню в адміністративних судах, що створило більш-менш узгоджену практику тлумачення відповідних положень закону та урядових указів. Однак практика адміністративних судів вважалася занадто жорсткою та формалістичною, схильною до майже буквального тлумачення правових положень. Тому Конституційному суду Хорватії довелося втрутитися і розширити тлумачення правил прийнятності доказів, а також деяких положень матеріального права щодо здійснення права на соціальне забезпечення. Крім того, було визнано неконституційною адміністративну практику відхилення заявок на дискримінаційних підставах, наприклад, якщо їх подавали нерезиденти, які прагнули підтвердити свої права або вік (у випадку одержувачів пенсії з інвалідності)¹⁵⁰. Однак узяті разом, як неясне законодавство, так і неузгоджена практика, призводили до тривалих судових процесів та спорів щодо пенсійних прав та їхньої валідації¹⁵¹.

Крім описаної вище системи визнання, Хорватія уклала двосторонні угоди із Сербією та Боснією і Герцеговиною про перенесення права на соціальне забезпечення й обмін інформа-

¹⁴⁷ Три укази про імплементацію Закону про конвалідацію в судових та адміністративних справах, а також у сферах трудових відносин, працевлаштування, пенсій, страхування від інвалідності, допомоги на дітей, соціального піклування і захисту військових і цивільних інвалідів війни (The Official Gazette, 51/98), включно з Положенням про порядок конвалідації рішень та окремих актів зі сфери пенсійного страхування (The Official Gazette, 53/08) та Указом про імплементацію Закону про конвалідацію щодо пенсійного страхування, який скасував це Положення (The Official Gazette, 74/08).

¹⁴⁸ Див. низку критичних оцінок у публікації Human Rights Watch *Хорватські громадяни другого сорту: Сербі Хорватії* (Croatia Second Class Citizens: The Serbs of Croatia) (1999), доступно за посиланням: <https://www.hrw.org/reports/1999/croatia/index.htm#TopOfPage>.

¹⁴⁹ Див., наприклад: ЄСПЛ *Марія Божич проти Хорватії* (ECtHR, Marija Božić v. Croatia) 50636/09, 24 квітня 2014 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-142522>, п. 29 – позбавлення пенсії за віком на одинадцять років через те, що влада не враховувала додаткові внески, сплачені до розпуску парастатичної організації.

¹⁵⁰ Венеційська комісія *Бюлетень № 2010/3, 2010/03* (2010), доступно за посиланням: <https://www.venice.coe.int/files/Bulletin/B2010-3-e.pdf> (last visited 10 June 2020), at 482 and 485.

¹⁵¹ Див., наприклад: ЄСПЛ *Почуча проти Хорватії* (ECtHR, Počuča v. Croatia), 38550/02, 29 червня 2006 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-76143>, щодо надмірної тривалості пенсійного провадження перед адміністративними органами та судами, а також виключення Конституційним судом періоду провадження в адміністративних органах при розгляді загальної тривалості адміністративних спорів.

цією стосовно нього. Це усунуло ризики подвійних виплат і полегшило визнання соціальних прав, набутих ще за часів Соціалістичної Федеративної Республіки Югославія. Утім заплутаність і неясність законодавства призводять до дискримінаційного застосування угод на підставі місця проживання та етнічної приналежності¹⁵².

Боснія і Герцеговина. Боснія і Герцеговина виявила таке ж небажання безумовно визнати право на соціальне забезпечення, що виникло у довоєнний період. Вона також зіткнулася з низкою системних проблем у межах свого національного правового порядку, що стосувалися окремої категорії пенсіонерів, які проживають у Федерації Боснії і Герцеговини та були внутрішньо переміщені у Республіці Сербській під час збройного конфлікту. Спочатку Федерація Боснії і Герцеговини не ухвалювала жодних актів, пов'язаних з порядком валідації та можливістю переведення пенсій і права на соціальне забезпечення. Унаслідок цього потерпілі особи мусили звертатися до суду з прав людини, а потім стикалися із невиконанням судових рішень протягом тривалого часу, оскільки адміністративні органи відмовлялися їх виконувати через відсутність національного законодавства¹⁵³. Пізніше Федерація була вимушена ухвалити законодавство про валідацію та запровадити таку програму соціального забезпечення, яка б виправляла дефекти пенсійної системи, тим самим надавши ВПО, які поверталися до Боснії і Герцеговини, право на отримання пенсії від Федерації¹⁵⁴. Усі проблеми було розв'язано шляхом ухвалення законів про валідацію та зрівняння права на соціальне забезпечення в різних державних утвореннях¹⁵⁵.

¹⁵² Див., наприклад: ЄСПЛ *Дам'янац проти Хорватії* (ECtHR, Damjanac v. Croatia), 52943/10, 24 жовтня 2013 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-127227>, про припинення виплат югославської військової пенсії за тринадцять місяців після зміни місця проживання на Сербію.

¹⁵³ ЄСПЛ *Каранович проти Боснії і Герцеговини* (ECtHR, Karanović v. Bosnia and Herzegovina), 39462/03, 20 листопада 2007 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-83372>. Пенсійне законодавство ще не гармонізовано між двома утвореннями, і пенсії в Сербській Республіці зазвичай нижчі, ніж у Федерації Боснії і Герцеговини. Оскільки заявнику відмовили в проханні про дозвіл на отримання пенсії з Федерального фонду, він подав скаргу до Палати прав людини в Боснії і Герцеговині. У своєму рішенні Палата встановила, що заявника було піддано дискримінації у користуванні правом на соціальне забезпечення, що гарантується статтею 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Вона наказала Федерації Боснії і Герцеговини вжити відповідних законодавчих та адміністративних заходів з метою припинення такої дискримінації та виплатити заявнику різницю між сумою пенсії, яку він фактично отримав, і сумою, яку він повинен був отримати від Федерального фонду. Однак, хоча він і отримав певну компенсацію від Федерального фонду, пенсію заявника продовжувала виплачувати Сербська Республіка.

¹⁵⁴ ЄСПЛ *Шекерович та Пашаліч проти Боснії і Герцеговини* (ECtHR, Šekerović and Pašalić v. Bosnia and Herzegovina), 5920/04, 67396/09, 8 березня 2011 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103763>. Держава не виконала ухвал національних судів, які вимагали перенесення пенсійних прав заявників із Республіки Сербської, куди заявники були внутрішньо переміщені під час війни в Боснії і Герцеговині, до Федерації Боснії і Герцеговини, тобто державного утворення, до якого вони повернулися після війни та де рівень пенсій є зазвичай вищим. Держава-відповідач повинна була забезпечити внесення змін до відповідного законодавства для того, щоб заявники та інші особи, які перебувають у такій самій ситуації, мали право подавати заявки на отримання пенсій від Федерації. Однак це розпорядження не поширювалося на тих, хто не повернувся до Федерації після війни, хоча ті, хто отримав пенсію Федерації після повернення з Республіки Сербської, мали зберегти свої пенсійні права, навіть якщо, як і другий заявник, вони пізніше вихали за кордон.

¹⁵⁵ Комітет міністрів *Каранович проти Боснії і Герцеговини* (Committee of Ministers, KARANOVIC v. Bosnia and Herzegovina). Заява № 39462/03. Дата (дати) рішення: 20 листопада 2007 року. Рішення набрало законної сили: 20 лютого 2008 року. Остаточна резолюція: CM/ResDH(2012)148, 4 грудня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-4143>. *Шекерович проти Боснії і Герцеговини* (SEKEROVIC v. Bosnia and Herzegovina). Заява № 5920/04. Дата (дати) рішення: 8 березня 2011 року. Рішення набрало законної сили: 15 вересня 2011 року. Остаточна резолюція: CM/ResDH(2012)148, 4 грудня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-10679>. Резолюція CM/ResDH(2012)148 2. Справи проти Боснії і Герцеговини. Виконання рішень Європейського суду з прав людини, 4 грудня 2012 року.

Сербія. Сербію можна вважати показовим прикладом здійснення політики невизнання у повоєнний перехідний період. Її визнали порушницею своїх міжнародних зобов'язань із прав людини через відмову визнати легітимність офіційних актів, виданих Косовом – квазідержавним утворенням, яке Сербія в односторонньому порядку не визнає державою. На практиці сербські органи соціального захисту починаючи з 2000-х років дискреційно припиняли виплачувати пенсії особам, які отримували так звані «косовські пенсії», на тій підставі, що Косово перебувало під управлінням міжнародної адміністрації.

Незважаючи на рішення сербських судів, які зобов'язували країну продовжувати виплату пенсій, влада призупинила процедуру відновлення виплат до того часу, доки сербська влада та міжнародна адміністрація в Косові не домовляться про шляхи співпраці та порядок перенесення виплат системи соціального забезпечення¹⁵⁶. А оскільки Сербія на практиці розірвала будь-які офіційні відносини з адміністрацією Косова, було незрозуміло, як довго триватиме це призупинення. Понад 10 тисяч людей опинились у такій ситуації. Лише 2013 року влада запровадила механізм забезпечення виплати пенсій та заборгованості за ними, який спирається на індивідуальну оцінку документації та доказів і валідацію заяв, поданих особами, які походять з Косова. Ці процедури здійснювалися в індивідуальному порядку без ухвалення якогось рамкового закону. Вони підлягали судовому контролю, тобто відмова могла бути оскаржена в адміністративних судах. На практиці сербський фонд соціального забезпечення поступово відновив виплати за більшістю заяв та дотримувався рішень адміністративних судів. Цей механізм було визнано ефективним¹⁵⁷, але Сербія й надалі відмовлялася визнати легітимність Косова де-юре.

Словенія. Ця колишня югославська країна зіткнулася з досить специфічною структурною проблемою, зазвичай відомою як проблема «видалених». Якщо коротко, то проблема виникла в 1992 році, коли словенська влада почала натуралізувати колишніх югославських громадян, виходячи з їхньої етнічної приналежності, та заново реєструвати іноземців і мешканців країни. Десятки тисяч жителів Словенії, які або не просили про словенське громадянство, або отримали відмову, були видалені з Реєстру постійних мешканців. Вони стали іноземцями без посвідки на проживання або особами без громадянства, неспроможними скористатися основними соціальними послугами; такі особи не могли працювати чи подорожувати, втрачали все особисте майно й роками жили в притулках і парках, їх затримували та депортували зі Словенії, їм було важко зберегти роботу та водійські посвідчення й отримати трудові пенсії¹⁵⁸.

Конституційний суд Словенії неодноразово констатував, що ситуація з видаленими є дискримінаційною, оскільки «за оскаржуваною нормою закону громадяни колишньої Югославії перебувають у менш сприятливому правовому становищі, ніж інші іноземці, які проживали в Словенії ще до здобуття нею незалежності». Ухвалена пізніше нова законодавча база також не надала «видаленим» посвідки на постійне проживання заднім числом та не врегулювала ситуацію з особами, які були депортовані. Унаслідок цього Словенію визнали порушницею низки міжнародних стандартів у сфері прав людини і до неї було висунуто вимоги надати певний статус таким мешканцям, зрівняти ставлення до них та до громадян

¹⁵⁶ ЄСПЛ *Грудіч проти Сербії* (Grudić v. Serbia), 31925/08, 17 квітня 2012 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110378>.

¹⁵⁷ Комітет міністрів *Грудіч проти Сербії* (GRUDIC v. Serbia). Позов № 31925/08. Дата(и) рішення: 17/04/2012. Набуття чинності: 24/09/2012. Остаточне рішення: CM/ResDH(2017)427, 5 грудня 2017 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-7320>. Примітка № 1302 Зборів (Грудень 2017) (DH) – H46-27 *Грудіч проти Сербії* (Grudić v. Serbia) (Заява № 31925/08), 7 грудня 2017 року.

¹⁵⁸ ЄСПЛ *Куріч та інші проти Словенії* (Kurić and Others v. Slovenia) [GC] (Заслуги), 26828/06, 26 June 2012, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-111634>.

Сербії, а також запровадити та реалізувати спеціальну внутрішню схему компенсації завданих збитків¹⁵⁹.

Словенський приклад ілюструє, як дискримінаційна політика щодо громадянства може впливати на цілий спектр прав людини, включно з правом на соціальне забезпечення. Не маючи дійсних документів та статусу, жодна така особа не могла вимагати надання мінімальних гарантій соціального забезпечення.

Підсумки до розділу 3

У цьому розділі зібрано досвід деяких держав – членів РЄ, які надають право на соціальне забезпечення ВПО та мешканцям територій, які не контролюються урядом. Ці держави було вибрано на основі двох основних критеріїв: країна переживає перехідний період після закінчення збройного конфлікту або частина її території відкололася через міждержавну суперечку, що триває. Відтак, Балканські країни (Хорватія, Боснія і Герцеговина, Сербія, Словенія) ми віднесли до першої категорії, а держави, які стикаються із заколотами та відокремленням своїх територій (Республіка Кіпр, Республіка Молдова та Грузія), віднесли до другого. Політика у сфері соціального забезпечення держав, що здійснюють екстериторіальний контроль над квазідержавними утвореннями, виходить за межі предмета дослідження.

По-перше, у цьому розділі зібрано мінімальні міжнародні вимоги у сфері гарантій соціального забезпечення. Показано, що деякі держави (Кіпр, Молдова та Грузія) розглядають соціальні права ВПО та мешканців НПУТ як шанс досягти реінтеграції, а відтак, ставляться до них як до важливих і таких, що заслуговують на увагу під час формування своєї політики. Однак особливий характер цих прав і відповідних обов'язків держави може призвести до мінімізації їхнього значення на користь інших потреб ВПО. Значні дискреційні повноваження та принцип поступового здійснення права на соціальне забезпечення дозволяють державам самим визначати пріоритети та вибирати, що першим здійснити, наприклад житлові права та/або компенсацію за втрачену власність, замість права на пенсії чи соціальну допомогу. У всякому разі загальні документи ООН та документи РЄ з прав людини розглядають усі права ВПО як неподільні й не надають пріоритету жодному з них. Утім більшість міжнародних документів говорять про право на соціальне забезпечення в сукупності з іншими, більш важливими гарантіями для ВПО.

По-друге, у цьому розділі ми більш детально розглянули практику ЄСПЛ щодо права на соціальне забезпечення. Судова практика ЄСПЛ має великий авторитет у всіх розглянутих країнах, і його рішення змінили політику щодо соціального забезпечення та процеси відновлення миру в низці країн (Словенія, Боснія і Герцеговина, Сербія, Молдова та Кіпр). Ми зазначили, що хоча Європейська конвенція не покладає на держави прямих зобов'язань забезпечувати дотримання соціальних прав, питання виплати ВПО пенсій та соціальної допомоги потрапило до юрисдикції суду під рубрикою права на мирне володіння майном та захист від дискримінації. З погляду ЄСПЛ, якщо право на соціальне забезпечення проголошено національним законодавством, воно завжди буде викликати законні очікування та вважатиметься таким, що має здійснюватися без дискримінації та з достатньою правовою визначеністю. Тим не менш у ситуації з ВПО та соціально незахищеними мешканцями непідконтрольних територій прийнято проводити політику в інтересах цих категорій, усуваючи нерівність, яка обумовлена територіальним розподілом. Було відмічено, що основні принципи, які використовують-

¹⁵⁹ ЄСПЛ *Куріч та інші проти Словенії* (Kurić and Others v. Slovenia) [GC] (Справедлива компенсація), 26828/06, 12 March 2014, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141899>.

ся в політиці для ВПО у питаннях соціального захисту, просуваються правозахисними органами на універсальному рівні захисту прав людини.

По-третє, у дослідженні визначено труднощі здійснення права на соціальне забезпечення в контексті постконфліктних перехідних періодів та незакінчених територіальних конфліктів. Продемонстровано, що здійснення цих прав, як і будь-яких інших прав людини, все одно залежить від здійснення державою ефективної юрисдикції над певною територією. Утім відсутність фактичного контролю над частиною території не звільняє державу від її зобов'язань із дотримання, захисту та реалізації цих прав, наскільки це можливо¹⁶⁰. Держави, що мають територіальну юрисдикцію, і надалі несуть позитивні зобов'язання в цьому сенсі (Молдова¹⁶¹). З іншого боку, держави, які переживають перехідні періоди після конфліктів, мусять взяти на себе підвищені зобов'язання гарантувати право на соціальне забезпечення. Вони більше не можуть виправдовуватися відсутністю ефективного контролю, а мотиви їхньої політики невизнання не можуть скасувати їхні обов'язки щодо гарантування ефективних прав (Сербія¹⁶²). Іншими словами, питання територіальної належності та суверенітету залишаються важливими для здійснення права на соціальне забезпечення під час міждержавних спорів, що тривають. Проте вони не звільняють держави від усіх зобов'язань в автоматичному порядку; вони також не перекладають повну відповідальність за здійснення цих прав на третій сторони, які здійснюють екстериторіальний контроль.

І останнє, але не менш важливе: у цьому розділі описано практики держав, які все ще мають справу із «замороженими» конфліктами, та окреслено типові риси їхньої політики з питань соціального забезпечення. Ми умовно поділили ці практики на дві категорії: надання соціальних прав ВПО на ПУТ і надання тих самих прав мешканцям, які залишилися на НПУТ. Ми розглядали держави, що перебувають у повоєнній ситуації та вже не стикаються з територіальними поділами, з погляду того, як їхні ще свіжі спогади про міжетнічні конфлікти впливають на процес реінтеграції ВПО в загальну програму соціального забезпечення. Відтак, наше дослідження виявило деякі незначні особливості в усіх країнах, але здебільшого в ньому були описані типові закономірності всіх політик соціального забезпечення.

Усі країни формують політику соціального забезпечення на основі громадянства. У цьому проявляється політика залучення всіх груп населення та захисту територіальної цілісності. Іншими словами, держави визнають повний обсяг права на соціальне забезпечення за кожною особою, яка набула громадянство відповідної держави й отримала документ, що посвідчує особу, не звертаючи жодної уваги на її територіальне походження чи відмінний статус як ВПО чи мешканця непідконтрольних територій. За винятком Грузії, жодна з розглянутих держав не надає ВПО спеціального правового статусу, який дозволив би їм користуватися окремою системою соціального забезпечення, пов'язаною з цим статусом.

Деякі з напрямів соціальної політики пов'язані з міжетнічними факторами (Кіпр та Грузія). Інші держави здійснюють різну політику залежно від лояльності особи, її статусу іноземця чи місця проживання (Словенія). ВПО, віднесені до іноземців, осіб без громадянства або іноземних громадян, можуть користуватися національною системою соціального забезпечення на основі дво- або багатосторонніх угод, укладених лише з визнаними державами (усі Балканські

¹⁶⁰ *Маастрихтські принципи щодо екстериторіальних зобов'язань держав у сфері економічних, соціальних та культурних прав*, с. 29; *Нідерландський журнал з Прав Людини* (2011) с. 578.

¹⁶¹ *ЄСПЛ Іляшчу та інші проти Молдови та Росії [Велика палата]* (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia [GC]), 48787/99, 8 липня 2004 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61886>, с. 312. Див. докладно: Г. О. Христова *Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики: монографія / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого*. Харків: Право, 2018. 680 с.

¹⁶² *ЄСПЛ Грудіч проти Сербії (Grudić v. Serbia)*, 31925/08, 17 квітня 2012, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-110378>.

держави). У процесі підготовки цього дослідження не виявлено жодних угод із питань соціального забезпечення, які було б укладено з утвореннями, які не мають державного статусу (крім Молдови, яка уклала угоди про обмін досьє для соціального забезпечення), або державами, які здійснюють екстериторіальний контроль (з очевидних причин Грузія, Молдова чи Кіпр не хочуть укласти таких угод із Росією чи Туреччиною відповідно).

Майже всі розглянуті тут держави більшою чи меншою мірою демонструють свою прихильність до політики невизнання. Держави з незакінченими конфліктами відмовляються визнавати будь-які акти, видані де-факто адміністраціями, оскільки вони бояться надати тим самим легітимність самопроголошеним утворенням або непрямо визнати їхній державний статус. У Балканських державах усе ще спостерігаються відгомони політики невизнання, оскільки їхні системи соціального забезпечення постраждали від небажання оголошувати дійсними акти державоподібних утворень (Хорватія із Законом про валідацію від 1992 року, Сербія з перенесенням пенсій із Косова та Боснія і Герцеговина, яка зрівняла свої пенсії з Республікою Сербською). У Балканських країнах політика невизнання впливала на можливість перенесення соціальних прав, тоді як у державах із незакінченими конфліктами така політика спричиняє набагато складніші проблеми.

Сильний дух політики невизнання відчувається в державах, які зіткнулися з відокремленням частин своїх територій (Кіпр, Молдова, Грузія). Майже в усіх цих країнах політика невизнання переростає в сумніви в законності та дійсності документів, що підтверджують право на участь у системі соціального забезпечення або переведення пенсійних та соціальних виплат із НПУТ до ПУТ. На практиці це означає, що держави не визнають документи, видані де-факто адміністраціями, як підставу для виплати пенсій або надання інших видів соціальної допомоги. За єдиним винятком Молдови, влада якої домовилася з де-факто адміністрацією про взаємний обмін соціальними досьє, жодна з країн не застосовує подібної практики. Натомість усі країни віддають перевагу позиції, за якою мешканці НПУТ є звичайними громадянами і, таким чином, користуються тими самими правами, що і мешканці ПУТ. Відтак, вони зберігають за собою право визнати цих осіб громадянами на підставі лояльності до держави (Кіпр, Молдова) й етнічної приналежності (Грузія).

Якщо коротко, то принцип невизнання впливає з доктрини міжнародного права, згідно з якою держави відмовляються визнати законність фактичної ситуації або дій недержавного суб'єкта через їхні сильні застереження щодо моральності чи легітимності таких дій та ситуації в цілому. Іншими словами, цю доктрину можна розцінювати як прояв принципу *ex injuria jus non oritur*, тобто законні права не можуть впливати з незаконної ситуації відокремлення¹⁶³. Однак цей принцип має деякі винятки, які застосовуються до розглядуваних країн. Незалежно від того, наскільки сильними є мотиви держав щодо невизнання, водночас цей принцип не застосовується до деяких дій гуманітарного характеру, наслідки ігнорування яких можуть призвести до шкоди мешканцям цієї території¹⁶⁴.

Зрештою, як ВПО, які втекли на ПУТ, так і мешканці НПУТ зазвичай отримують привілейований статус у внутрішній політиці та законодавстві. Однак більшість країн проводять політику «позитивної дискримінації» щодо населення НПУТ. Вони віддають перевагу у своїй політи-

¹⁶³ М. Н. Шоу *Міжнародне право* (M. N. Shaw, *International Law*) (Одинадцять видання, 2014), с. 774.

¹⁶⁴ ЄСПЛ *Кіпр проти Туреччини [Велика палата]* (Cyprus v. Turkey [GC]), 25781/94, 10 травня 2001 року, доступно за посиланням: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454>, с. 90–98; І. С. Дж. *Правові наслідки для держав Південної Африки в Намібії (Південно-Західна Африка) всупереч резолюції Ради Безпеки 276 (1970), Консультативний висновок*, 21 червня 1971, І. С. Дж. Доповіді 16, доступні за посиланням: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-BI.pdf>, с. 56, М. Н. Шоу *Міжнародне право* (M. N. Shaw, *International Law*) (Одинадцять видання 2014), с. 115.

ці особам, які належать до цих районів, якщо відомо, що вони перебувають в іншій фактичній ситуації порівняно з населенням підконтрольних районів, у тому числі ВПО, які більше не бажають повернутися. Майже всі держави здійснюють комплекс заходів на підтримку цієї групи населення, оскільки вона виглядає більш знедоленою. Вони можуть звернутися за допомогою до міжнародних миротворчих місій (Кіпр) або МКЧХ і НУО (Кіпр, Грузія) для сприяння і посередництва в ефективному здійсненні політики у сфері соціального забезпечення й охорони здоров'я на НПУТ. В інших державах, де режим територіального поділу є більш-менш послабленим (Кіпр і Молдова), реалізація прав на цій території полегшується завдяки системі правового представництва та відносно вільній можливості пересування через лінії розмежування. Усі країни надають правову допомогу та представництво соціально незахищеним особам, які проживають на НПУТ. Жодна з них не відмовляється від виплат, передбачених правом на соціальне забезпечення, навіть у випадках, коли фактично люди отримують подвійні виплати.

ПРОЄКТ РАДИ ЄВРОПИ «ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ:
РОЗРОБКА ТРИВАЛИХ РІШЕНЬ»

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
КОМПЕНСАЦІЇ ТА РЕСТИТУЦІЇ,
ПРАВА НА ЖИТЛО ТА СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД**

Видається в авторській редакції

Коректор *М. М. Поточняк*
Комп'ютерна верстка *А. Т. Гринченка*

Підписано до друку 27.09.2020.
Формат 70×100 ¹/₁₆. Папір крейдований. Гарнітура Myriad Pro.
Ум. друк. арк. 5,32. Обл.-вид. арк. 4,94. Вид. № 2588. Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
вул. Чернишевська, 80а, Харків, 61002, Україна
Тел./факс (057) 716-45-53
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції – серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ТОВ «ПРОМАРТ».
Тел. (057) 717-28-80

ДЛЯ НОТАТОК

PORTUGAL ROMANIA ROUMANIE RUSSIAN FEDERATION FEDERATION DE RUSSIE SAN MARINO SAINT-MARIN SERBIE
REPUBLIQUE SLOVAQUE SLOVENIA SLOVÉNIE SPAIN ESPAGNE SWEDEN SUÈDE SWITZERLAND SUISSE «THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA» «L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE» TURKEY TURQUIE UKRAINE UKRAINE UNITED KINGDOM ROYAUME-UNI
ANDORRA ANDORRE ARMENIA ARMÉNIE AUSTRIA AUTRICHE AZERBAIJAN AZERBAÏDJAN BELGIUM BELGIQUE BOSNIA AND HERZEGOVINA BOSNIE-HERZÉGOVINE BULGARIA BULGARIE CROATIA CROATIE CYPRUS CHYPRE CZECH REPUBLIC RÉPUBLIQUE TCHÈQUE
ESTONIA ESTONIE FINLAND FINLANDE FRANCE FRANCE GEORGIA GÉORGIE GERMANY ALLEMAGNE GREECE GRÈCE HUNGARY HONGRIE ICELAND ISLANDE IRELAND IRLANDE ITALY ITALIE LATVIA LETTONIE LIECHTENSTEIN LIECHTENSTEIN LITHUANIA LITUANIE LUXEMBOURG LUXEMBOURG MALTA MALTE
REPUBLIC OF MOLDOVA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA MONACO MONACO MONTENEGRO MONTÉNÉGRO NETHERLANDS PAYS-BAS NORWAY NORVÈGE POLAND POLOGNE PORTUGAL PORTUGAL ROMANIA ROUMANIE RUSSIAN FEDERATION FÉDÉRATION DE RUSSIE SAN MARINO SAINT-MARIN SERBIA SERBIE SLOVAK REPUBLIC RÉPUBLIQUE SLOVAQUE SLOVENIA SLOVÉNIE SPAIN ESPAGNE SWEDEN SUÈDE SWITZERLAND SUISSE «THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA» «L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE» TURKEY TURQUIE UKRAINE UKRAINE UNITED KINGDOM ROYAUME-UNI

UKR

www.coe.int

Рада Європи є провідною організацією із захисту прав людини континенту. Вона включає в себе 47 держав-членів, 28 з яких є членами Європейського Союзу. Усі держави – члени Ради Європи підписалися під Європейською конвенцією з прав людини – договором, спрямованим на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

