

ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

ПЕРЕГЛЯНУТИЙ БАЗОВИЙ АНАЛІЗ



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 – договір, спрямований на захист прав людини, демократії та верховенства права. Європейський суд з прав людини контролює здійснення Конвенції у державах-членах.

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



Проект Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень»



ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Переглянутий базовий аналіз

2019

**ВДОСКОНАЛЕННЯ
НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

Переглянутий базовий аналіз

ISBN 978-966-937-834-7

*Погляди, викладені у 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 Проекту 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)

© Проект Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень», 2019

© Оформлення. Видавництво «Право», 2019

Представлений Переглянутий базовий аналіз підготували Сергій Заєць (Sergiy Zayets), адвокат, експерт ГО «Регіональний центр прав людини», Олена Луньова (Olena Lunova), менеджерка з адвокації, ГО «Центр прав людини ZMINA», Алла Федорова (Alla Fedorova), доцент кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук.

Константин Коркелія (Konstantin Korkelia), професор права прав людини, Тбіліський державний університет, доктор юридичних наук та Ганна Христова (Ganna Khrystova), Керівниця Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», доктор юридичних наук, надали коментарі та зауваження, на підставі яких було опрацьовано рекомендації Переглянутого аналізу, а також підготували вступ та резюме й здійснили його загальну редакцію.

При підготовці цього Переглянутого аналізу використані матеріали базового дослідження 2016 року, що розробив колектив міжнародних експертів: Ерін Муні (Erin Mooney), яка здійснювала координацію роботи дослідницької команди Проекту, Барбара Маккаллін (Barbara McCallin), дослідники Центру адвокації стандартів Ради Європи (ACCESS) Філіп Чраска (Filip Chráska), Євгенія Джакомополу (Evgenia Giakoumopolou), Костас Параскева (Costas Paraskevas) та національні експерти: Євген Герасименко (Yevgen Gerasymenko), Ольга Моркова (Olga Morkova) і Сергій Заєць (Sergiy Zayets) у межах Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» під керівництвом координаторки Проекту Лілії Гретарсдоттір (Lilja Gretarsdottir).

Міжнародно-правову базу та стандарти Ради Європи стосовно захисту прав людини в умовах вимушеного внутрішнього переміщення викладено з урахуванням новітніх рекомендацій (резолюцій), ухвалених після 2016 року. Аналіз національного законодавства зазнав суттєвого оновлення і комплексно охопив законодавство України у сфері прав і свобод внутрішньо переміщених осіб станом на 1 травня 2019 року. Відповідно в ньому досліджуються юридичні категорії та державні інституції на момент його підготовки (передовсім ідеться про профільне Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МТТО), яке було реорганізоване в Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (Мінветеранів), а також інші реорганізовані центральні органи виконавчої влади).

Розширене резюме Переглянутого аналізу було представлено Проектом до обговорення учасникам Міжнародної конференції щодо вдосконалення правової бази, судових практик та тренінгових програм з питань внутрішнього переміщення (м. Київ, 21 травня 2019 року), а також Літньої школи «Внутрішнє переміщення в Україні: від викликів до дій» (м. Яремче, 13–16 серпня 2019 року), рекомендації якої представлено в Додатку 3. Висловлені зауваження та коментарі були враховані при фіналізації представленої публікації до друку. Це також дозволило оглядне відтворити помітну законодавчу динаміку, що відбулась у досліджуваній сфері у червні – жовтні 2019 року, відповідно до низки рекомендацій цього Переглянутого аналізу. Відзначаючи позитивні тенденції, зокрема стосовно доступу до житлових прав внутрішньо переміщених осіб та запровадження адміністративної процедури компенсації за майно, зруйноване внаслідок збройної агресії, висловлюємо сподівання, що запроваджені механізми зазнають подальшого вдосконалення та практичного впровадження.

ЗМІСТ

АКРОНІМИ	5
ВСТУП	7
МІНІМАЛЬНО НЕОБХІДНІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: огляд міжнародних та європейських стандартів, аналіз і рекомендації для України	12
1. Визначення поняття «внутрішньо переміщена особа»	12
2. Захист від свавільного переміщення	18
3. Недискримінація.....	28
4. Збір даних щодо ВПО	38
5. Визнання, видача та переоформлення документів, що посвідчують особу.....	45
6. Права, пов'язані із свободою пересування.....	52
7. Сімейне життя	64
8. Житло та нормальні умови проживання	72
9. Право на харчування	83
10. Вода та санітарні умови.....	87
11. Право на охорону здоров'я	93
12. Працевлаштування і соціальний захист.....	102
13. Освіта.....	113
14. Виборчі права	120
15. Власність та майно.....	127
16. Національний уповноважений орган, відповідальний за координацію захисту та підтримки ВПО	148
17. Виділення достатніх ресурсів.....	152
18. Підвищення обізнаності і проведення навчання щодо прав ВПО	158
19. Національна правозахисна інституція, що опікується питаннями, пов'язаними із внутрішнім переміщенням	166
20. Консультації з внутрішньо переміщеними особами та їхня залученість.....	172
21. Співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами	176
<i>Додаток 1</i> Перелік документів Ради Європи, які стосуються прав внутрішньо переміщених осіб.....	189
<i>Додаток 2</i> Перелік національних нормативно-правових актів щодо внутрішнього переміщення	193
<i>Додаток 3</i> Літня школа «Внутрішнє переміщення в Україні: від викликів до дій». Ключові меседжі (Яремче, 13–16 серпня 2019 р.)	198
Enhancing the National Legal Framework in Ukraine for Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons. Executive Summary of Revised Baseline Analysis	201

АКРОНІМИ

Скорочення, що застосовуються у тексті Переглянутого аналізу, вживаються у такому значенні:

АК (ABL)	Адміністративний кордон
АТО (АТО)	Антитерористична операція
ВК (VC)	Венеційська комісія — Європейська комісія за демократію через право
ВКБ ООН (UNHCR)	Верховний комісар ООН у справах біженців
ВПО (IDP)	Внутрішньо переміщена особа
ВПП (WFP)	Всесвітня продовольча програма
ВС (SC)	Верховний Суд (України)
ВЦКП (IDMC)	Внутрішній центр контролю за переміщенням
ГРЕВІО (GREVIO)	Група експертів з дій проти насильства стосовно жінок і домашнього насильства (Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами)
ГРЕТА (GRETA)	Група експертів із заходів стосовно протидії торгівлі людьми (Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми)
ЕКПЛ (ECHR)	Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (Європейська конвенція з прав людини)
ЕКРН (ECRI)	Європейська комісія проти расизму та нетерпимості
ЕКСП (ECSR)	Європейський комітет з соціальних прав
ЄСПЛ (ECtHR)	Європейський суд з прав людини
ЄСХ (ESC)	Європейська соціальна хартія
ЄХРМ (ECRML)	Європейська хартія регіональних мов
ЖК (GC)	Женевські конвенції 1949 року
ЗДПЛ (UDHR)	Загальна декларація прав людини
КЛДЖ (CEDAW)	Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок
КЛРД (CERD)	Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації
КМРЕ (CM)	Комітет міністрів Ради Європи
КМУ (CMU)	Кабінет Міністрів України
КПД (CRC)	Конвенція про права дитини
КСУ (CCU)	Конституційний Суд України
МКЧХ (ICRC)	Міжнародний комітет Червоного Хреста
МПГПП (ICCPR)	Міжнародний пакт про громадянські і політичні права
МПЕСКП (ICESCR)	Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права
МСП (MSP)	Міністерство соціальної політики України
НУО (NGO)	Неурядова організація
НУПЛ (NHRI)	Національна установа з прав людини

ОБСЕ (OSCE)	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОГС (CSO)	Організація громадянського суспільства
ООН (UN)	Організація Об'єднаних Націй
ПАРЕ (PACE)	Парламентська асамблея Ради Європи
ПРООН (UNDP)	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
РЕ (CoE)	Рада Європи
РКНМ (FCNM)	Рамкова конвенція про захист національних меншин
СММ (SMM)	Спеціальна моніторингова місія (ОБСЕ)
ТКУ (GCA)	Території, що контролюються урядом
ТНКУ (NGCA)	Території, які не контролюються урядом
ТОТ (TOT)	Тимчасово окуповані території
УВКПЛ (OHCHR)	Управління Верховного комісара ООН з прав людини
ФАО (FAO)	Продовольча та сільськогосподарська організація ООН
ЮНІСЕФ (UNICEF)	Дитячий фонд ООН
UAH	Українська гривня (національна валюта)

ВСТУП

Минуло п'ять років з початку збройної агресії й конфлікту на Кримському півострові та Сході України, що спричинило значні страждання для цивільного населення, включаючи внутрішнє переміщення, яке триває досі. За даними Міністерства соціальної політики України (МСП), станом на 4 листопада 2019 року обліковано 1 417 267 внутрішньо переміщених осіб (ВПО) з тимчасово окупованих територій (ТОТ) Донецької та Луганської областей, а також Автономної Республіки Крим і міста Севастополь¹, при цьому невідома кількість ВПО залишаються на непідконтрольних уряду України територіях та понад мільйон українців отримали притулок або мають інші форми легального перебування в іноземних країнах.

ВПО в Україні стикаються зі значними та специфічними проблемами захисту й отримання допомоги. Гуманітарний доступ до територій за межами ефективного контролю уряду України залишається дуже обмеженим для міжнародних організацій. Крім того, оскільки конфлікт і криза переміщення, що виникли в результаті цього, тривають вже п'ять років, переміщення стає довгостроковою перспективою багатьох ВПО, що призводить до все більш складної ситуації для них, а також для родин і громад, що їх приймають. Стосовно цього Комітет міністрів Ради Європи (КМРЕ) і Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЕ) неодноразово схвалювали резолюції і рекомендації, що спонукають до дій, і висловлюють «глибоку стурбованість ситуацією всіх осіб, на яких вплинув конфлікт, зокрема внутрішньо переміщених осіб і біженців»².

Відповідно до міжнародного права захист, допомога і знаходження рішень для ВПО є насамперед відповідальністю уряду. Уряд України визнає свою відповідальність стосовно ВПО і поступово виконує свої окремі зобов'язання у різні способи. У той же час необхідно визнати, що громадські організації і волонтери першими стали надавати гуманітарну допомогу та були в центрі цього процесу. Багато органів місцевої влади в населених пунктах, що приймають ВПО, також продемонстрували солідарність із вимушеними переселенцями, активно відреагували на їхні проблеми, часто роблячи це за відсутності достатніх ресурсів. Зусилля уряду і неурядових організацій доповнюють та підтримують ООН, міжнародні неурядові організації, а з боку Європи – єдина організація з мандатом стосовно прав людини, верховенства права і демократії – Рада Європи (РЕ), яка у 2019 році відзначила своє сімдесятиліття.

В Україні, поряд з іншими національними та міжнародними суб'єктами, які говорили про потребу у зміцненні національної нормативно-правової бази з цього питання, у перші місяці кризи переміщення, вже в червні 2014 року, Комісар Ради Європи з прав людини наголосив на важливості «прийняття законодавчих норм, що регулюють ситуацію з ВПО і забезпечують їх захист відповідно до європейських і міжнародних стандартів», спонукаючи тим самим уряд України працювати у тісному співробітництві з міжнародними організаціями в цьому напрямі³.

Прийняття Парламентом у жовтні 2014 року *Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»* набуло широкої підтримки. Після ухвалення цього Закону спеціальні нормативно-правові акти були прийняті Кабінетом Міністрів України (КМУ). Однак численні

1 Міністерство соціальної політики України. Офіційний веб-портал. Обліковано 1 417 267 внутрішньо переміщених осіб. Доступно за посиланням: <https://www.msp.gov.ua/news/17819.html>.

2 Див., наприклад, Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1207-му засіданні, 17 вересня 2014 р., п. 1.5, Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1210-му засіданні, 22 та 24 жовтня 2014 р., п. 1.6, CM/De/Dec (2014) 1130, DD (2014) 1193 і DD (2014) 1278; Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1254-му засіданні, 17 квітня 2016 р., CM/Del/Dec(2016)1254/1/6; Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 2214 (2018) «Гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб в Європі», 26 квітня 2018 р., Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», 23 січня 2018 р.

3 Див.: Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1207-му засіданні, 17 вересня 2014 р., п. 1.5, і Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1210-му засіданні, 22 та 24 жовтня 2014 р., п. 1.6, CM/De/Dec (2014) 1130, DD (2014) 1193 і DD (2014) 1278.

недоліки та прогалини виявилися наявними як у Законі, так і в підзаконних нормативно-правових актах.

Ураховуючи ситуацію, що склалася, наприкінці 2015 року за ініціативою проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» група національних та міжнародних експертів дослідили відповідність національного законодавства України у сфері захисту прав людини ВПО міжнародним та європейським стандартами. У 2016 році дослідження було опубліковано як первинний **Базовий аналіз «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб»** (надалі – Базовий аналіз)⁴. Базовий аналіз містив низку рекомендацій щодо приведення національного законодавства і практики у відповідність до стандартів ООН та Ради Європи.

Зміни у законодавстві та практиці, що відбулися з моменту публікації Базового аналізу, визначили необхідність подальшого перегляду та оцінки ситуації стосовно вимушеного внутрішнього переміщення в Україні, включаючи визначення стану імплементації рекомендацій, наданих у Базовому аналізі, та встановлення відповідності нових змін (як юридичних, так і практичних), міжнародним та європейським вимогам. Відповідне дослідження, що пропонується до Вашої уваги, здійснено у межах Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», який спрямований на розширення можливостей і посилення спроможності ВПО активно впливати на покращення системи захисту прав людини та доступу до правосуддя в Україні⁵.

Таким чином, мета представленої Переглянутої аналізу полягає в оцінці змін, що відбулися у сфері захисту прав ВПО в Україні за період після завершення роботи над Базовим аналізом і розробці додаткових рекомендацій щодо наближення національного законодавства і практики до загально визначених стандартів та сталих рішень у сфері вимушеного переміщення.

Ключові рекомендації щодо відповідності національного законодавства та практики у досліджуваній сфері стосуються надання достатнього фінансування для реалізації державних програм інтеграції ВПО (зокрема, фінансування будівництва житла), забезпечення прав ВПО на участь у виборах усіх рівнів, розробки механізму компенсації за пошкоджене чи зруйноване майно або втрату доступу до нього, скасування перевірок щодо ВПО та усунення зв'язку між реєстрацією ВПО та отриманням пенсійних виплат і соціальної допомоги, спрощення отримання документів у випадках їх втрати тощо.

У цілому наявним є певний прогрес у формуванні та розвитку законодавства та практики стосовно захисту прав ВПО в Україні, що засвідчує, зокрема, огляд національної судової практики у справах, пов'язаних із внутрішнім переміщенням⁶. Проте цей Переглянутий аналіз демонструє, що чинна національна правова рамка потребує істотного вдосконалення. Надані у Переглянутому аналізі рекомендації можуть слугувати «дороговказом» для законотворців й урядовців України та всіх осіб, зацікавлених у подальшому забезпеченні прав ВПО в Україні.

Обсяг і ціль цього дослідження

Ціль цього дослідження полягає у загальному огляді та аналізі національного законодавства і практики, що стосуються прав людини ВПО в Україні, включаючи зміни, що відбулися у зазначеній сфері після завершення роботи над Базовим аналізом у 2016 році, а також оцінці їх відповідності міжнародним та європейським стандартам. Тому дослідження має на меті визначення основних сфер, які потребують законодавчих, адміністративних та інших заходів корегування.

4 Базовий аналіз було опубліковано у 2016 року в рамках імплементації Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що реалізовувався в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки. Доступний за посиланням: <https://rm.coe.int/1680693ca7>.

5 Більш докладно про Проект Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», що імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України 2018–2021, див. за посиланням: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr>.

6 Христова Г., Трало Ю., Буряковська К. Національна судова практика з питань внутрішнього переміщення: застосування стандартів Ради Європи. Харків: Право, 2019. 266 с. Доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/national-court-practice-on-idps/168094fd77>.

У цьому дослідженні також дано аналіз виконання рекомендацій, представлених у Базовому аналізі.

Переглянутий базовий аналіз прагне підтримати та зміцнити триваючі зусилля уряду України, спрямовані на реагування на внутрішнє переміщення на основі підходу, заснованого на правах людини. Крім того, це дослідження прагне підвищити усвідомлення прав ВПО всіма зацікавленими сторонами, включаючи безпосередньо самих ВПО. Зрештою, що найбільш важливо, цей Переглянутий аналіз покликаний сприяти якнайширшому просуванню та захисту прав ВПО в Україні.

Методологія

Рамки цього дослідження багато в чому визначаються змістом та структурою Базового аналізу «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб». За відправну точку було взято міжнародні стандарти та висновки щодо відповідності їм національного законодавства, які були зроблені авторами у Базовому аналізі. Зміст відповідних стандартів, що стосуються зобов'язань держави у сфері реагування на внутрішнє переміщення, за потреби було актуалізовано.

Незважаючи на те, що низка рекомендацій, викладених у Базовому аналізі, вже були імplementовані урядом, досі залишаються чимало рекомендацій, які потребують належного впровадження. Такі актуальні рекомендації відображені в даному дослідженні поряд з новими рекомендаціями, що пов'язані з розвитком, який мав місце після 2016 року.

Рада Європи протягом років до появи та визнання нею *Керівних принципів ООН з питання про переміщення осіб всередині країни* (далі – *Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Керівні принципи*) розробила потужну регіональну базу стандартів з прав людини, в основі якої – Європейська конвенція з прав людини та Протоколи до неї⁷. Рада Європи наголошувала, що Європейська конвенція з прав людини «є дуже ефективним інструментом для захисту ВПО в Європі», і «зобов'язання, узяті державами – членами Ради Європи, [...] виходять за рамки зобов'язань, передбачених у *Керівних принципах ООН*»⁸. Дійсно, у цьому дослідженні демонструється, що Європейська конвенція з прав людини та Протоколи до неї виступають важливими засобами захисту прав ВПО, що переконливо доводить практика Європейського суду з прав людини, представлена в цьому виданні.

Переглянута Європейська соціальна хартія (ЄСХ)⁹ та інші конвенції РЄ, зокрема, Рамкова конвенція про захист національних меншин, є також релевантними і знайшли відображення в тематичному аналізі. На додаток до міжнародних та європейських стандартів з прав людини загального характеру РЄ наголошує, що «внутрішньо переміщені особи мають особливі потреби через їхнє переміщення», що потребують «особливої уваги» та заходів підтримки для сприяння їх реалізації¹⁰.

Комітет міністрів Ради Європи, «підкреслюючи свою прихильність до суті та положень *Керівних принципів Організації Об'єднаних Націй* і свою готовність запровадити їх у національне законодавство і програми держав-членів», «рекомендує державам-членам під час формулювання національного законодавства і практики, коли стикаються із внутрішнім переміщенням, керуватися [...] *Керівними принципами з питань внутрішнього переміщення*, й іншими відповідними міжнародними інструментами з прав людини або гуманітарного права»¹¹. Уряд України,

7 Рада Європи. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Див.: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf.

8 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, Додаток СМ(2006)35, 5 квітня 2006 р., Загальні підходи.

9 Європейська соціальна хартія (переглянута) 1996 р.

10 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., преамбула.

11 Рекомендація Res2006 (6) Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 р. До цього Парламентська асамблея Ради Європи визнала, що «Керівні принципи» «складають стандарт для урядів та інших відповідальних органів влади і міжурядових організацій і є важливим інструментом у їхній роботі з переміщеними особами». Парламентська асамблея Ради Європи, Рекомендації 1631 (2003 р.), «Внутрішнє переміщення в Європі», від 25 листопада 2003 р.

окрім того, що підтримав *Керівні принципи* на Всесвітньому саміті 2005 року через Рекомендацію, прийняту Комітетом міністрів Ради Європи, підтвердив застосовність *Керівних принципів* до поточної кризи переміщення в Україні, надавши згоду щодо рішень, схвалених Організацією з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ)¹². Більш того, він висловив намір запровадити «експертизу проектів нормативно-правових актів, пов'язаних з правами ВПО, та перевірку їхньої відповідності *Керівним принципам Організації Об'єднаних Націй з питань внутрішнього переміщення*»¹³ (проект відповідних методичних рекомендацій було розроблено Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (МТТ) за підтримки експертів проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», однак так і не було схвалено).

Відповідно міжнародні стандарти щодо внутрішнього переміщення, акумульовані у *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення*¹⁴, посіли центральне місце при аналізі національного законодавства з точки зору його відповідності міжнародному праву.

З погляду на юридичні джерела, це дослідження охоплює відповідні національні, регіональні (європейські) і міжнародні документи нормативного характеру щодо внутрішнього переміщення й аналізує співвідношення цих трьох рівнів нормативного регулювання. Як підкреслив Генеральний секретар ООН, усі три рівні аналізу є важливими: «Регіональні структури [...] національна політика і законодавча база щодо внутрішнього переміщення та *Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення* є важливими для того, щоб забезпечувати нормативну систему, яка відповідає потребам переміщених осіб»¹⁵.

Цей Переглянутий аналіз і його методологія також ураховували інші ключові глобальні документи про внутрішнє переміщення, а саме: «*Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади*»¹⁶ і «*Захист внутрішньо переміщених осіб: Керівництво для законодавців і високопосадовців*»¹⁷, особливо викладений в останньому перелік «мінімальних істотних елементів державного регулювання» стосовно внутрішнього переміщення. У цілях цього дослідження вказаний універсальний перелік було згруповано у двадцять одну тему, що покривають широкий діапазон проблем, зокрема: захист від примусового переміщення; свобода пересування; визначення ВПО; збір даних і реєстрація ВПО; розлучення з сім'єю; доступ до харчування, води і засобів гігієни; здоров'я й базовий притулок; право на житло, землю та майно; освіта; виборчі права; інституціональні механізми; розподіл відповідних ресурсів тощо. Переглянутий аналіз оцінює ступінь, до якого «мінімальні істотні елементи державного регулювання» щодо внутрішнього переміщення втілені в чинній нормативно-правовій базі України. При цьому, як наголошується у документах РЕ, ні «рекомендації Комітету міністрів [щодо ВПО], ні *Керівні принципи ООН* не мають перешкоджати державам – членам Ради Європи запроваджувати та підтримувати більш сприятливі стандарти для внутрішньо переміщених осіб»¹⁸.

Дві теми, що стосуються «мінімальних істотних елементів державного регулювання», не охоплюються цим дослідженням, а саме ті, що стосуються переміщення, викликаного стихійними лихами і програмами розвитку. Вони були виключені зі сфери Базового аналізу з огляду на поточні обставини в Україні, а також часові та просторові обмеження дослідження. Відсутність двох таких

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

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

14 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, ООН, E/CN.4/1998/53/Add.2 (1998).

15 Одне слово – спільна відповідальність. Звіт Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй під час Світового форуму, присвяченого гуманітарним питанням (2016), п. 84.

16 Там само.

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

18 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., преамбула.

розділів не має інтерпретуватися як зниження пріоритету важливості цих проблем; вони охоплюються мінімальними істотними елементами державного регулювання у сфері внутрішнього переміщення. Дійсно, як підкреслила Рада Європи, «потреби ВПО, що випливають зі стихійних лих чи техногенних катастроф, є не менш важливими, ніж ті, які походять від збройних конфліктів»¹⁹. Також існує важлива практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо державної відповідальності у ситуації внутрішнього переміщення через стихійні лиха²⁰. І звичайно, проблеми переміщення у зв'язку з техногенними катастрофами є вкрай знайомими для України після вибуху ядерного реактора в Чорнобилі в 1986 році²¹. Хоча це дослідження не включає вичерпні розділи щодо внутрішнього переміщення через стихійні лиха і через програми розвитку, до цих проблем звертаються деякою мірою у розділі щодо визначення ВПО. Сподіваємося, що більш глибокий аналіз цих проблем стосовно України буде проведено дослідниками в майбутньому.

Цей Переглянутий аналіз також не включає розділ, пов'язаний із надзвичайно важливим питанням тривалих (сталих) рішень щодо переміщення. Це пояснюється передовсім тим, що «мінімальні істотні елементи державного регулювання» як методологічна основа дослідження не включають спеціальний розділ щодо тривалих рішень, однак цей переглянутий аналіз орієнтується на пошук сталих рішень у кожному із представлених розділів. Наприклад, до стандартів щодо захисту від насильницького повернення звертаються в розділі стосовно свободи пересування, до питання щодо засобів до існування і доступу до соціальних послуг – у розділі щодо працевлаштування і соціального захисту. Питання щодо тривалих рішень заслуговує на особливу увагу з урахуванням того, що криза переміщення в Україні стає усе більш і більш тривалою за своєю природою.

Структура цього дослідження

Кожен із двадцяти одного тематичного розділу цього дослідження:

- ▶ починається зі стислого викладу мінімальних істотних елементів державного регулювання в ситуації внутрішнього переміщення, що стосуються тематичної проблеми, яка розглядається;
- ▶ підсумовує відповідні міжнародно-правові стандарти щодо ВПО, які викладено в *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення*;
- ▶ підсумовує відповідні правові стандарти Ради Європи, рекомендації та обрану практику Європейського суду з прав людини та інших інституцій Ради Європи;
- ▶ оглядає й аналізує відповідне національне законодавство України у світлі вищезгаданих стандартів; а також зміни, що відбулися після публікації Базового аналізу (стан виконання попередніх рекомендацій та дотримання міжнародних стандартів захисту прав ВПО);
- ▶ рекомендує на основі цього правового аналізу відповідні заходи щодо усунення законодавчих прогалин та посилення правового захисту ВПО в Україні (враховуючи рекомендації з Базового аналізу, що залишаються актуальними на даний момент, і нові рекомендації).

19 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., коментар до параграфа 1.

20 Наприклад, Європейський суд з прав людини, справа *Будасева та інші проти Росії* (*Budayeva and Others v. Russia*), заяви № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02, рішення від 20 березня 2008 р.

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

МІНІМАЛЬНО НЕОБХІДНІ ЕЛЕМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: огляд міжнародних та європейських стандартів, аналіз і рекомендації для України

1. ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНА ОСОБА»

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

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

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

А. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення* надано визначення внутрішньо переміщених осіб, яке отримало широке міжнародне визнання.

Згідно з *Керівними принципами*:

«[...] внутрішньо переміщеними особами вважаються особи або групи осіб, яких змусили покинути свої будинки або звичні місця проживання, зокрема в результаті або щоб уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини, надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру, і які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів»²².

У визначенні поняття «внутрішньо переміщена особа» зроблено акцент на двох фундаментальних елементах: 1) примусовий або будь-яким іншим чином недобровільний характер переміщення; та 2) факт того, що таке переміщення відбувається в межах державних кордонів²³. Якщо говорити про перший елемент, який стосується характеру переміщення, то у визначенні зазначено декілька можливих причин для такого переміщення, хоча передмова «зокрема» вказує на те, що цей перелік не є вичерпним. Також, як зазначено у визначенні, особи можуть вважатися внутрішньо переміщеними як у результаті зазначених факторів, так і з метою уникнення їхніх наслідків. Щодо другого елемента переміщення, який стосується того,

²² Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Вступ, абзац 2.

²³ Пояснення до Керівних принципів, С. 3.

що воно має відбуватися в межах кордонів конкретної держави, де переміщені особи отримують притулок, то в Поясненні до Керівних принципів зазначено, що це потрібно сприймати в «широкому сенсі». Зокрема, цю вимогу буде дотримано навіть у випадку, якщо переміщені особи, які змушені пересуватися транзитом через територію сусідньої держави з метою отримання доступу до безпечної частини власної країни, спершу відправились за кордон, а потім повернулися (добровільно або примусово) до власної країни, але не можуть повернутися до звичного місця проживання у зв'язку з причинами, зазначеними у визначенні; або добровільно поїхали до іншої частини власної країни, але не можуть повернутися додому, оскільки події, які сталися за їхньої відсутності, роблять таке повернення неможливим або необґрунтованим²⁴. Останній описаний сценарій, що стосується осіб, які тимчасово покинули місце постійного проживання (наприклад, із метою навчання, тимчасового працевлаштування, подорожі тощо), але не можуть повернутися додому через обставини, зазначені у визначенні поняття ВПО, є аналогічним до поняття «біженець за місцем знаходження» (sur place), визначеного у міжнародних договорах, які стосуються біженців.

Слід відзначити, що ані міжнародне визначення «внутрішньо переміщених осіб», яке закріплено у Керівних принципах, ані самі принципи не оперують таким поняттям, як «громадянство». Негромадяни та іноземці також можуть вважатися внутрішньо переміщеними особами, за умови, якщо вони перебувають у певній країні не просто транзитом, а більш-менш постійно, тобто вони, як зазначено у визначенні, будуть «змушені покинути свої будинки або звичні місця проживання»²⁵. Тому такі категорії переміщених осіб будуть розглядатися як ВПО: внутрішньо переміщені громадяни зазначеної країни; переміщені особи без громадянства, які мали звичайне місце проживання в зазначеній країні; переміщені громадяни іншої країни, які жили в зазначеній країні протягом певного часу, можливо, навіть протягом поколінь, і в цілому втратили зв'язок із країною, громадянами якої вони є; переміщені громадяни іншої країни, які мають постійне місце проживання в зазначеній країні, через те що вони були допущені на територію для постійного або тривалого перебування; та біженці, які повернулися до країни свого походження, але не можуть повернутися до своїх домів або не можуть знайти іншого довготривалого рішення через соціальну або економічну інтеграцію в іншій частині²⁶.

І, зрештою, необхідно розуміти, що поняття того, хто є ВПО, не є правовим визначенням. Як зазначено у Поясненні до Керівних принципів: «набуття положення переміщеної особи в межах країни походження або країни звичного проживання не надає якогось особливого правового статусу в тому сенсі, як це відбувається у випадку зі статусом біженця». Цей факт «не виключає можливості застосування адміністративних заходів, таких як реєстрація на національному рівні з метою визначення осіб, які були переміщені та потребують спеціальної допомоги». Водночас важливо звернути увагу на те, що «відсутність такої реєстрації не позбавляє внутрішньо переміщених осіб прав та свобод, які вони мають відповідно до права прав людини та гуманітарного права»²⁷. (Див. також розділ 4 «Збір даних щодо ВПО», в якому розглядаються питання реєстрації внутрішньо переміщених осіб.)

В. Стандарти Ради Європи

Рада Європи прийняла вищезазначене визначення поняття ВПО, яке було передбачене Керівними принципами ООН. Це чітко зазначено в Рекомендаціях Комітету міністрів РЄ щодо внутрішньо переміщених осіб²⁸ та у відповідній Пояснювальній записці²⁹. У Рекомендаціях

24 Пояснення до Керівних принципів, С. 3–4.

25 Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 12.

26 Там само, С. 12–13.

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

28 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р.

29 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р.

дослівно відображено визначення, яке надається Керівними принципами. Проте, приймаючи визначення ООН, інституції та органи РЕ за допомогою власних термінів визначили особливу вразливість і необхідність захисту цієї різномірної групи.

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

«ВПО як такі, на відміну від біженців, які перебувають під захистом Женевської конвенції 1951 року про статус біженців, не захищені жодним міжнародним юридично зобов'язуючим документом, і їхні основні права не може бути забезпечено на міжнародному рівні за допомогою будь-якого конкретного інструмента. Питання ВПО часто сприймається як внутрішнє питання відповідної країни і отримує набагато менше уваги з боку міжнародної спільноти, ніж питання біженців»³⁰.

Таку особливу вразливість ВПО було додатково підкреслено в Рекомендації 1877(2009), в якій ПАРЄ висловила занепокоєння з приводу відсутності довготривалих рішень для переважної більшості ВПО в Європі, які «продовжують жити в злиднях, боротися за можливість користуватися своїми правами і відчують себе непотрібними через нехтування або нездатність захистити права людини, які їм належать, зокрема економічні, соціальні і культурні права». Хоча переміщення є «результатом конфліктів, які виникають через велику кількість різних причин [...] таких, як затяжні конфлікти і етнічний поділ», Асамблея наполягає на тому, що спільною рисою є те, що «будь-яка категорія ВПО є особливо вразливою, перебуває в залежності від державної допомоги та потребує адресної допомоги»³¹.

Міжнародне визначення ВПО стосується саме тих переміщених осіб, «які не перетинали міжнародно визнаних кордонів держав». Проте у деяких випадках, як, наприклад, показує досвід Європи, розпад колишньої Югославії призвів до того, що стан кордонів регулярно змінювався. Як наслідок, це призводило до таких випадків, де різноманітність ситуацій і властива складність поняття внутрішнього переміщення ставила під сумнів саме визначення, як це було явно продемонстровано у випадку колишніх югославських республік: хоча переміщені особи на той час і не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів, але в даний момент «є внутрішньо переміщеними особами з Косова, які проживають у Чорногорії»³². В іншому випадку, коли статус кордонів стає предметом спору, лишається питанням, чи правильно класифікувати переміщених осіб як біженців – які, за визначенням, не перетинають міжнародний кордон, або коли переміщення ВПО може бути вкрай політизованим питанням. У таких випадках потрібно застосовувати прагматичний, але принципівий підхід. Наприклад, як вказує Венеційська комісія (ВК), у Грузії осіб, переміщених у результаті конфліктів у самопроголошеній автономній області Південній Осетії (а так само для Абхазії), які залишилися на території Грузії, класифікували як жертв конфлікту в колишньому регіоні Південна Осетія, а їхній статус було замінено з «біженців та внутрішньо переміщених осіб» на «вимушені мігранти», що ВК розцінила як покращення³³. Хоча існування цього поняття в законодавстві і визнання статусу ВПО має першорядне значення, ці приклади демонструють необхідність гнучкого і всеосяжного тлумачення, що додатково підтверджується тим фактом, що обставини певного конфлікту можуть вимагати використання іншого терміна.

30 Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи 1631(2003) «Внутрішнє переміщення в Європі», 25 листопада 2003 р.

31 Рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р.

32 Європейський Комітет із соціальних прав, Висновки 2013 – Чорногорія 2013/def/MNE/13/1/EN. – Ст. 13.1.

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

С. Аналіз національного законодавства

В Україні визначення термінів на законодавчому рівні є одним із інструментів правового регулювання. Через це визначення поняття ВПО є важливим елементом, який має вплив на всю архітектуру відповідного юридичного інституту. Те, яким чином закріплено відповідне поняття у законодавстві, задає напрямок та межі застосування юридичних механізмів до тих чи інших ситуацій або відносин.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. Зазначені обставини вважаються загальновідомими і такими, що не потребують доведення, якщо інформація про них міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи, в розумінні цього Закону, визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті.

Хоча в її сучасній історії Україна зіткнулася з проблемою внутрішнього переміщення у зв'язку з Чорнобильською катастрофою ще у другій половині 1980-х років³⁴, уперше інститут ВПО був закріплений у національному законодавстві лише в 2014 році. Пов'язано це перш за все з тим, що на міжнародному рівні явище внутрішнього переміщення також набуло інституціоналізації лише в 1998 році з прийняттям *Керівних принципів*. Збройний конфлікт у Криму та на Сході України став каталізатором, який поставив Україну перед необхідністю регламентації правового становища переселенців з окупованої території та зрештою це призвело до ухвалення відповідного законодавства.

Слід зазначити, що наведене у законі визначення терміна є доволі універсальним і включає в себе не лише осіб, постраждалих від збройного конфлікту, але також передбачає можливість визнання належності до ВПО осіб, які постраждали через техногенні або природні катастрофи. Але попри таку універсальність визначення терміна «внутрішньо переміщені особи», воно не позбавлене певних вад.

Перш за все, крім зазначених причин, ще одним фактором, який може зумовлювати внутрішнє переміщення, є переміщення, викликане розвитком³⁵. З історії України прикладом такої ситуації є відселення людей із районів, що підлягають затопленню через будівництво гідроелектростанцій на Дніпрі в середині ХХ сторіччя. У Базовому аналізі «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» було запропоновано зробити перелік причин переміщення відкритим, але, на жаль, цю рекомендацію не було імplementовано до законодавства України до цього часу.

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

35 Див.: Основні принципи і керівні вказівки стосовно виселень і переміщень з міркувань розвитку. Доступно за посиланням: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/Housing/Pages/ForcedEvictions.aspx>.

Так само термін не враховує наріжний фактор, що стосується внутрішнього переміщення, який відрізняє внутрішньо переміщених осіб від біженців – переміщення всередині міжнародно визнаних кордонів. Це створює ризик зловживання, коли на визнання внутрішньо переміщеними особами можуть претендувати громадяни України, які емігрували або отримали статус біженців в інших країнах, а так само іноземці, які через наведені у статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» обставини повернулися до країни свого громадянства. Оскільки визнання за певними категоріями осіб належності до ВПО покладає на державу позитивні зобов'язання, відсутність географічного обмеження містить ризики невинного збільшення тягаря, який несе Україна з підтримки ВПО. Хоча рекомендації внести відповідні зміни до законодавства містилися в Базовому аналізі, на жаль, вони до цього часу так само не були імplementовані.

Основною проблемою наведеного визначення терміна «внутрішньо переміщені особи» є те, що всупереч *Керівним принципам* воно фактично передбачає, що в Україні визнання особи внутрішньо переміщеною не є наслідком простого факту, але відбувається через застосування дискреційних повноважень уповноважених суб'єктів публічної влади. Ця обставина закріплена в тексті частин другої та третьої статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» та прихована у системному взаємозв'язку з іншими положеннями законодавства. Зокрема, частина друга статті 1 Закону вимагає, аби обставини, які призвели до внутрішнього переміщення, були визнані провідними правозахисними інституціями або державні органи України прийняли відповідні рішення. Ніяких інших способів підтвердження примусового (недобровільного) характеру переміщення (зокрема, шляхом звернення до суду) законодавством України не передбачено. Таким чином, на визнання потерпілими від внутрішнього переміщення можуть претендувати лише особи, які зазнали негативних наслідків унаслідок масштабних явищ, що призвели до масового переміщення населення. Водночас прикладами ситуацій, які призводять до внутрішнього переміщення, є також локальні техногенні або природні катастрофи (серед нещодавніх прикладів можна назвати вибухи на військових складах або стихійні лиха у гірських районах України). Локальний характер проблеми разом із відносно незначною кількістю переміщених осіб дозволяє державним органам уникати визнання проблеми внутрішнього переміщення і її вирішення.

На жаль, через це в Україні склалася ситуація, коли реалізація цілого переліку конституційних прав і свобод поставлена у залежність від наявності довідки, яка підтверджує визнання особи внутрішньо переміщеною з боку держави. Оскільки внутрішнє переміщення відповідно до *Керівних принципів* є питанням факту, а не статусу, який надається державою, різне ставлення до різних категорій осіб, які перебувають у порівняно однаковому становищі, містить ризик дискримінації.

ВПО, як і решта мешканців України, є носіями повного обсягу конституційних прав та обов'язків. Цей обсяг прав не може бути обмежений через належність до ВПО. Вразливий статус цієї категорії осіб вимагає від держави також забезпечення їх додатковими (спеціальними) правами. У ВПО також можуть виникати додаткові обов'язки, але лише ті, які обумовлені наданими додатковими правами або пільгами (наприклад, контроль за цільовим використанням отриманих коштів, обумовлений правом на отримання соціальних виплат у зв'язку з вимушеним переміщенням, тощо).

Хоча Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» і передбачає, що на визнання внутрішньо переміщеними особами можуть претендувати не лише громадяни України, але також і іноземці та особи без громадянства, через системні проблеми у законодавстві України лише окремі категорії осіб без громадянства можуть скористатися захистом.

Окрему проблему становить визнання належності до внутрішньо переміщених осіб людей, які були тимчасово відсутніми на тимчасово окупованих територіях на момент початку

збройного конфлікту і не змогли повернутися до постійного місця проживання: це можуть бути ті, хто знаходився поза межами постійного місця проживання через навчання, роботу, догляд за родичами, лікування тощо (так звані ВПО *sur place*). Хоча Закон прямо і не виключає можливості визнання належності таких осіб до ВПО, опосередковано це питання вирішене лише щодо студентів (див. частину п'яту статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»). Рекомендації щодо включення відповідних положень до законодавства, які були надані в Базовому аналізі, на жаль, до цього часу не імплементовані.

Важливо також ще раз наголосити, що за законодавством України всупереч *Керівним принципам* внутрішньо переміщені особи часто розглядаються не як ті, хто потребують додаткового спеціального захисту, а як особи, щодо яких висуваються додаткові вимоги та на яких покладаються додаткові обов'язки. Поза межами визначення терміна це особливо проявляється у сферах, що стосуються свободи пересування, користування послугами освіти, медичними послугами тощо³⁶. Внутрішньо переміщені особи є звичайними громадянами України, іноземцями або особами без громадянства з такими самими правами та обов'язками, як і решта мешканців країни. Значна кількість таких громадян опинилася в скрутному або уразливому становищі, через що вони потребують додаткового піклування або захисту з боку держави. Тому ідентифікація осіб, які претендують на отримання відповідної допомоги, та верифікація їх статусу має відбуватися лише у разі їх звернення до державних органів. Попри це, законодавство України передбачає необхідність реєстрації як внутрішньо переміщеної особи також і тих громадян, які не претендують на державну підтримку. Невідповідність критеріям, які надають право на отримання соціальної допомоги, може тягти за собою не лише позбавлення ВПО права на спеціальні пільги, але також і дискримінаційне обмеження загальних громадянських прав і свобод через скасування дії довідки про взяття на облік. Зокрема, це виявляється у сферах доступу до банківських послуг. Більш детально ці питання розкриваються в інших розділах.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

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

- *Забезпечити для всіх внутрішньо переміщених осіб можливість користування повним обсягом конституційних прав і свобод незалежно від факту реєстрації їх як ВПО, допускаючи встановлення додаткових вимог та обов'язків лише в тих випадках і тією мірою, які обумовлені користуванням додатковими (спеціальними) пільгами і є необхідними для запобігання зловживанням правом на такі пільги; переглянути законодавство щодо ВПО, виключивши з нього положення, які покладають на ВПО додаткові обов'язки, не обумовлені користуванням спеціальними пільгами або обмежують конституційні права.*
- *Змінити визначення ВПО, що закріплене в статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», додавши переміщення в межах «міжнародно визнаних державних кордонів України» як ознаку внутрішнього переміщення.*
- *Змінити частину 1 статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», додавши слово «зокрема» для того, щоб зробити перелік причин переміщення відкритим.*
- *Змінити Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» та відповідні підзаконні нормативно-правові акти для того, щоб ВПО, які тимчасово були відсутні у своїх домівках,*

36 Більш детально див. інші розділи.

коли почалася криза переміщення та не можуть повернутися через ці обставини (так звані ВПО *sur place*) мали можливість зареєструватися як ВПО за умови належного підтвердження відповідних обставин.

- Внести зміни до абзацу 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», включивши суди до переліку органів, на підставі рішень яких визнається факт внутрішнього переміщення окремих осіб та/або наявність обставин, що спричинили внутрішнє переміщення (у випадку, якщо такі обставини не підтверджені засобами, зазначеними в абзаці 2 частини 1 статті 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»).

2. ЗАХИСТ ВІД СВАВІЛЬНОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ³⁷

Цивільні особи мають бути захищені від необхідності покидати свої домівки, тобто бути переміщеними. Переміщення являє собою обмеження свободи пересування та права на вільний вибір місця проживання (див. розділ 6 «Права, пов'язані із свободою пересування»)³⁸. У деяких випадках сам факт переміщення може розглядатися як міжнародний злочин.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право на свободу від свавільного* переміщення.

Визнати свавільне переміщення злочином за національним законодавством таким чином, щоб воно прирівнювалося до злочину проти людяності або військових злочинів відповідно до Римського статуту.

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

А. Міжнародно-правова база

Цілий розділ *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення* присвячено питанню захисту від переміщення. Як загальна рекомендація, яка ґрунтується на нормах міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права, в Принципі 5 зазначається: «Усі органи влади та міжнародні організації зобов'язані за будь-яких обставин виконувати і забезпечувати виконання своїх зобов'язань за міжнародним правом, правом прав людини та гуманітарним правом, з тим щоб запобігати і уникати ситуацій, які можуть привести до переміщення осіб». Зокрема, Принцип 6 визначає, що кожна людина має право на захист від свавільного переміщення з її будинку або місця постійного проживання. Заборона свавільного переміщення поширюється, але не обмежується переміщенням за таких обставин:

³⁷ Більш детально див. дослідження ГО «Регіональний центр прав людини». Доступно за посиланням: www.precedent.crimea.ua.

³⁸ Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, ст. 12.

* В автентичному англійському тексті у назві цього розділу та за його текстом вживається словосполучення «arbitrary displacement», що у буквальному перекладі означає «свавільне переміщення». Термін «arbitrary» (свавільний) підкреслює, що примусове переміщення допускається у виключних випадках, коли воно переслідує легітимну мету, є необхідним у демократичному суспільстві, пропорційним та відбувається з дотриманням балансу публічних та приватних інтересів. В інших випадках примусове переміщення вважається свавільним. Разом з тим чинне законодавство України використовує терміни «вимушене переміщення» та «примусове переміщення». Відповідно в переглянутому аналізі і було зміщено акцент на термін «свавільне», через що також було відповідним чином змінено назву розділу.

- (a) що ґрунтуються на політиці апартеїду, «етнічних чисток» або аналогічній практиці, метою або результатом якої є зміна етнічного, релігійного чи расового складу відповідної групи населення;
- (b) під час збройних конфліктів, якщо необхідність у цьому не викликана вимогами щодо безпеки цивільного населення або надважливими причинами військового характеру;
- (c) у випадках здійснення широкомасштабних проєктів у сфері розвитку, які не виправдані з точки зору найважливіших і пріоритетних інтересів населення;
- (d) під час стихійних лих, за винятком випадків, коли необхідність в евакуації викликана міркуваннями безпеки і здоров'я осіб, які постраждали від стихійного лиха; та
- (e) коли такі заходи використовуються як колективне покарання³⁹.

У Принципі 7 зазначається, що перед тим, як прийняти будь-яке рішення про переміщення осіб, відповідні органи влади мають забезпечити розгляд «усіх можливих альтернативних рішень, щоб взагалі уникнути переміщення». Якщо «жодних альтернативних рішень не існує, то вживають усіх заходів для зведення переміщення та його несприятливих наслідків до мінімуму». Більше за те, у таких випадках органи влади, які виконують таке рішення, «мають забезпечити максимально можливою мірою належне розміщення переміщених осіб, проведення таких переміщень у належних умовах з точки зору безпеки, харчування, охорони здоров'я і гігієни, а також запобігти роз'єднанню членів однієї сім'ї⁴⁰. Крім того, у всіх випадках, окрім надзвичайних ситуацій, зумовлених збройними конфліктами і стихійними лихами, мають бути забезпечені такі гарантії:

- a) видається спеціальна постанова державним органом влади, який відповідно до законодавства може виносити рішення про здійснення зазначених заходів;
- b) приймаються адекватні заходи для надання переміщуваним особам вичерпної інформації про причини і порядок їх переміщення, а також, у відповідних випадках, про компенсацію та переселення;
- v) вживають заходів для отримання вільної і усвідомленої згоди переміщуваних осіб;
- г) відповідні органи влади мають докласти зусиль для залучення переміщуваних осіб, особливо жінок, до планування та здійснення їх переселення;
- д) рішення про правозастосовні заходи, якщо вони необхідні, приймаються та впроваджуються компетентними правоохоронними органами; і
- е) має забезпечуватися право на ефективні засоби правового захисту, в тому числі перегляд зазначених рішень відповідними судовими органами.

У будь-якому випадку, переміщення не повинні здійснюватися у такий спосіб, який би порушував право на життя, повагу до людської гідності, свободу та безпеку⁴¹. Крім того, на держави покладається «окреме зобов'язання захищати від переміщень корінних жителів, представників меншин, селян та осіб, що займаються скотарством, а також інші групи, які перебувають в особливій залежності від своїх земель і прив'язані до них»⁴². Будь-яке переміщення «не повинно тривати довше того часу, ніж вимагається обставинами»⁴³.

Відповідно до розділу «Вступ. Сфера охоплення» *Керівних принципів* внутрішньо переміщеними особами вважаються особи або групи осіб, які були змушені покинути свої будинки або місця постійного проживання, не лише в результаті, але також і з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини, стихійних або антропогенних лих і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон.

39 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 6(2).

40 Там само, Принцип 7(2).

41 Там само, Принцип 8.

42 Там само, Принцип 9.

43 Там само, Принцип 6(3).

Відповідно до Основних принципів і керівних настанов щодо виселення та переміщення з міркувань розвитку⁴⁴ примусовим виселенням визнаються дії або бездіяльність, які тягнуть за собою насильницьке або недобровільне переселення окремих осіб, груп осіб або громад з їхніх будинків або земель. Примусові виселення мають багато спільного зі свавільним переселенням, у тому числі з переміщенням населення, масовими видвореннями, масовим виходом, етнічними чистками та іншою практикою, пов'язаною з насильницьким та недобровільним виселенням людей з їхніх домівок, з їхніх земель або з їхніх общин (див. пункти 4, 5).

Таким чином, стандарти щодо захисту від свавільного переміщення однаково поширюються як на випадки насильницького переміщення внаслідок цілеспрямованих дій або рішень державних органів або посадових осіб, так і на інші випадки недобровільного переміщення. Власне рішення особи про переміщення лише з метою уникнення порушення прав людини вважається тією ж мірою недобровільним, як і видворення на підставі судового рішення.

Заборона свавільного переміщення, однак, не означає заборону примусового (недобровільного) переміщення як такого у виняткових випадках, обумовлених нагальною потребою захисту життя, здоров'я, громадської безпеки тощо, з суворим дотриманням порядку, передбаченого законом, та у відповідності із тестом на пропорційність. Принцип пропорційності в таких випадках означає, що примусове переміщення може бути єдиним способом уникнення неминучих загроз, які роблять неможливим уникнення тяжких негативних наслідків іншим шляхом.

У доповіді «Переміщення населення, включаючи переселення поселенців, у вимірі прав людини» Комісії з прав людини ООН⁴⁵ зазначено, що «переміщення» має місце, незважаючи на те, чи є внесок держави результатом активної чи пасивної поведінки. Тобто елемент офіційного застосування сили, примусу або недбалості завжди присутній у діях держави або державній політиці. Роль держави може полягати в наданні фінансових субсидій, плануванні, публічному інформуванні, збройних діях, мобілізації поселенців на військову службу, виданні законодавства або судових актів і навіть в адмініструванні судочинства. Переміщення населення тягне за собою негативні наслідки як для людей, які переміщуються, так і для держави.

Міжамериканський суд з прав людини у справі «Різанина в Мапіріпані» проти Колумбії (*The Case of the "Mapiripán Massacre" v. Colombia*)⁴⁶ посилався на Керівні принципи ООН з питань переміщення всередині країни при розгляді порушення прав осіб, які пережили різанину в одному із районів Колумбії. Цей Суд, зокрема, зазначив, що безпосередній страх того, що подібні події (руйнування житла та масові вбивства) можуть трапитися знову, має розглядатися як достатній чинник для визнання переміщення недобровільним. У рішенні у справі «Різанина в Ітуанго» проти Колумбії (*The Case of the Ituango Massacres v. Colombia*)⁴⁷ Міжамериканський суд, як і в попередній справі, підтримав позицію щодо того, що масове порушення прав людини є тією обставиною, яка змушує людей до переміщення. Цю справу так само було розглянуто в аспекті статті 22 Американської конвенції про права людини (свобода пересування). Проте, на відміну від справи, що стосувалася різанини в Мапіріпані, Міжамериканський суд визнав достатніми для покладення відповідальності на державу й менш значні порушення прав людини, аніж безпосередня загроза життю. Зокрема, таким було

44 Див. Доповідь Спеціального доповідача з питання щодо достатнього житла як компонента права на достатній життєвий рівень (A/HRC/4/18, 5 February 2007).

45 The human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers. Preliminary report prepared by Mr. A.S. Al-Khasawneh and Mr. R. Hatano (E/CN.4/Sub.2/1993/17, 6 July 1993). Доступно за посиланням: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/E/CN.4/Sub.2/1993/17>.

46 Case of the "Mapiripán Massacre" v. Colombia, Inter-American Court of Human Rights, September 15, 2005, para. 96.1. Доступно за посиланням: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_134_ing.pdf.

47 The Case of the Ituango Massacres v. Colombia, Inter-American Court of Human Rights, July 1, 2006, para. 234. Доступно за посиланням: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_ing.pdf.

визнано позбавлення засобів харчування. Розглядаючи подібну до двох попередніх справ справу *Спільнота Мойвана проти Суринаму (The Case of the Moiwana Community v. Suriname)*⁴⁸, Міжамериканський суд відхилив доводи держави про те, що заявників за наявності масових порушень прав людини нібито ніхто безпосередньо не примушував до переміщення, і вони могли вільно переміщуватися всередині країни.

Міжнародне кримінальне право та практика

Насильницьке переміщення населення, або депортація, визнається злочином і згідно зі статтею 7(1)(d) Римського статуту. Відповідно до примітки до Елементів злочинів термін «насильницьке» не обмежується застосуванням сили і може включати в себе погрозу силою або примушування, викликане, наприклад, страхом перед насиллям, грубим примусом, затриманням, психологічним тиском або зловживанням владою щодо такої особи або осіб, або використання обстановки, що характеризується примусом⁴⁹.

У справі *Сіміча (Simic case)*⁵⁰ Судова Палата Міжнародного трибуналу щодо колишньої Югославії (МТБЮ) послалася на те, що термін «примусовий» не обмежується фізичною силою; він може стосуватися погрози силою або примусу, спричиненого страхом насилля, позбавлення свободи, психологічним тиском або зловживанням владою проти таких осіб або інших осіб, або створенням атмосфери тиску.

У рішенні у справі *Країшніка (Krajišnik case)*⁵¹ Судова Палата МТБЮ визнала підсудного винним в участі у масовому переміщенні боснійських мусульман і хорватів. Палата, зокрема, зазначила, що ці злочини є особливо серйозними з огляду на факт, що люди переміщувалися проти їх волі або за відсутності вибору з територій, де вони перебували на законних підставах. Примусове переміщення в цій справі було наслідком цілої кампанії переслідування, в рамках якої осіб несербської національності звільняли з роботи та піддавали дискримінації. Десятки тисяч осіб виявилися виключеними з економічного та соціального життя їх спільнот. МТБЮ визнав переміщення «примусовим» з огляду на суворі умови життя, що були створені сербською владою для мусульман та хорватів, унаслідок яких їм не залишалося нічого іншого, аніж покинути ту територію. Суворість заходів зростала з часом, розпочинаючи з відмови у працевлаштуванні, обшуках домівок, відключення води, електрики та телефонних послуг⁵².

Принципи Пін'єйру

Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб (Принципи Пін'єйру) віддзеркалюють формулювання, надане в *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення*, зокрема щодо права на захист від переміщення⁵³. У цьому контексті у принципах Пін'єйру зазначається, що «держави повинні включити заходи щодо захисту від переміщення в національне законодавство відповідно до міжнародного права прав людини і гуманітарного права, а також пов'язаних з ними стандартів, та мають поширювати ці заходи на кожну людину, що перебуває під їхньою законною юрисдикцією або ефективним контролем»⁵⁴. Держави «мають заборонити примусове виселення, знесення будинків і знищення сільськогосподарських районів, а також свавільну конфіскацію або екс-

48 *The Case of the Moiwana Community v. Suriname*, Inter-American Court of Human Rights, June 15, 2005, para. 132. Доступно за посиланням: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_ing.pdf.

49 Доступно за посиланням: http://www.un.org/ru/documents/rules/icc_elements.pdf.

50 *Simic et al. Trial Judgement*, ICTY, 17 October 2003, para. 125. Доступно за посиланням: <http://www.icty.org/x/cases/simic/tjug/en/sim-tj-031017e.pdf>.

51 *Krajišnik Trial Judgement*, ICTY, 27 September 2006, para. 1144. Доступно за посиланням: <http://www.icty.org/x/cases/krajišnik/tjug/en/kra-jud060927e.pdf>.

52 Там само, пп. 729–730.

53 Принципи Пін'єйру, Принцип 5(1).

54 Принципи Пін'єйру, Принцип 5(2).

пропріацію землі як міру покарання або як метод ведення війни»⁵⁵. Держави мають вжити заходів для забезпечення того, щоб жодна особа не піддавалася переміщенню, незалежно від того, проводиться воно державними чи недержавними суб'єктами. Держави також мають створити такі умови, щоб окремі особи, корпорації або інші утворення, що перебувають під їхньою законною юрисдикцією або ефективним контролем, утримувалися від здійснення переміщення або іншої участі в ньому»⁵⁶.

Крім того, кожна людина має право на захист від свавільного або незаконного втручання в її приватне життя та від такого ж втручання у недоторканність її житла⁵⁷. Принципи Пін'єйру вимагають від держав забезпечення того, щоб кожній людині надавалися належні процесуальні гарантії від свавільного або незаконного втручання в її приватне життя і від свавільного або незаконного посягання на недоторканність її житла⁵⁸. Держави також забезпечують захист осіб, які тимчасово займають житло первинних власників, від свавільного або незаконного примусового виселення, а у випадках, коли виселення таких осіб вважаються обґрунтованими і неминучими, вони мають проводитися згідно з міжнародним правом прав людини і міжнародними стандартами⁵⁹.

В. Стандарти Ради Європи

Право на свободу пересування гарантується статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції, в якій говориться: «Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території»⁶⁰.

Це включає право залишати країну⁶¹. Нікого не може бути вислано шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів із території держави, громадянином якої він є⁶².

Як у міжнародному, так і в європейському праві передбачаються певні обмеження свободи пересування за умови, що вони «передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах» національної чи громадської безпеки, підтримання публічного порядку, запобігання злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб⁶³.

У контексті внутрішнього переміщення, свобода пересування безпосередньо пов'язана із заборонаю примусового переміщення. У Пояснювальній записці Комітет міністрів⁶⁴ зазначає, що заборона примусового переміщення впливає з ЄКПЛ, оскільки цей феномен порушує право на свободу пересування⁶⁵, право на сімейне життя⁶⁶ та являє собою нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження⁶⁷. Європейський суд, зокрема, зазначив, що примусове переміщення людей з місця їхнього постійного проживання є порушенням права на сімейне життя⁶⁸. У справі *Денізчі та інші проти Кіпру* (*Denizci and others v. Cyprus*) Суд визнав

55 Принципи Пін'єйру, Принцип 5(3).

56 Принципи Пін'єйру, Принцип 5(4).

57 Принципи Пін'єйру, Принцип 6.1.

58 Принципи Пін'єйру, Принцип 6.2.

59 Принципи Пін'єйру, Принцип 17.1.

60 Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 16 вересня 1963 р., ст. 2.1.

61 Там само, ст. 2.2.

62 Там само, ст. 3.

63 Там само, ст. 2.3 та 2.4.

64 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., Преамбула. Див. також Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 щодо внутрішнього переміщених осіб, 5 квітня 2006 р., Преамбула.

65 Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 16 вересня 1963 р., СЕТS № 046, ст. 3.

66 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, із змінами згідно з Протоколами № 11 та № 14, від 4 листопада 1950 р., ЕТS 5, ст. 8.

67 Там само, ст. 3.

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

порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції стосовно свободи пересування через вилучення заявників із Південного та Північного Кіпру, а також через те, що вони стали об'єктом суворого спостереження з боку поліції, коли перебували на території, підконтрольній Кіпру, і їм щоразу доводилось отримувати дозвіл, коли вони виїжджали з міста постійного проживання або переїжджали в північну частину Кіпру. Суд визнав, що вищезазначені обмеження права на свободу пересування не були передбачені законом і не були необхідними у демократичному суспільстві⁶⁹.

У справі *Тімішев проти Росії* (*Timishev v. Russia*)⁷⁰ рішення патрульної служби щодо заборони заявнику чеченського походження проїхати з території Інгушетії на територію Кабардино-Балкарії було визнано таким, що «не було передбачено законом», оскільки основою для цієї заборони був звичайний усний наказ посадовця Міністерства внутрішніх справ, який не було відповідним чином оформлено або записано. Оскільки у наказі йшлося про недопуск «чеченців», то Суд також постановив, що заявник став жертвою расової дискримінації згідно із положеннями статті 14 у поєднанні зі статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції.

У справі *Татішвілі проти Росії* (*Tatishvili v. Russia*)⁷¹ Суд відхилив аргументи уряду щодо того, що заявниця «перебувала незаконно» в Росії. Заявниця народилася у Грузії і була громадянкою СРСР до 31 грудня 2000 року, коли вона стала особою без громадянства. Суд визнав, що відповідно до національного законодавства заявниця як «громадянка колишнього СРСР» «законно перебувала в Росії». Вона оскаржувала систему реєстрації за місцем проживання, а саме те, що її заява на реєстрацію її квартири у Москві не була прийнята. Суд визнав порушення статті 2 Протоколу № 4 до Конвенції, оскільки жодної причини відмовити у заяві не було.

Дискримінаційне ставлення з боку представників влади Туреччини до греко-кіпрської громади Карпас на території Північного Кіпру призвело до виявлення поведінки, що принижує гідність, у міждержавній справі *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*)⁷². Як визначив Суд, за ознакою походження, раси та релігії громаду було ізольовано, і пересування її представників настільки обмежувалось і контролювалось, що вони не мали жодних перспектив поновлення або розвитку своєї громади: «умови, в яких змушені проживати ці люди, є пригнічуваними і порушують саме поняття поваги до їхньої людської гідності»⁷³.

У Резолюції «Примусове переміщення населення як порушення прав людини» від 5 грудня 2011 року, прийнятій на засіданні Комітету з юридичних питань і прав людини у Парижі 13 грудня 2011 року⁷⁴, було зазначено, що переміщення населення – це практика або політика, які мають на меті або спричиняють переселення людей із певних або на певні території без їх вільної поінформованої згоди. Примусове переміщення призводить до травматизації населення, спричиняє значні індивідуальні страждання та тягне політичну нестабільність. Комітет зазначив, що не існує єдиного юридичного принципу, котрий би стосувався переміщення населення, яке може набувати багатьох форм; проте, примусове переміщення порушує міжнародне право прав людини, міжнародне кримінальне право та міжнародне гуманітарне право, так само як і принципи міжнародного публічного права та принципи самовизначення. Відповідно до проекту рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи країнам-членам стосовно внутрішньо переміщених осіб, підготовлених Ad hoc комітетом експертів з правових питань територіального притулку, біженців та осіб без

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

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

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

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

73 Там само, п. 309.

74 Draft Resolution Enforced population transfer as a human rights violation AS/Jur (2011)49 5 December 2011, adopted by the Committee on Legal Affairs and Human Rights in Paris on 13 December 2011. Доступно за посиланням: http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajdoc49_2011.pdf.

громадянства⁷⁵ зазначено, що первинна відповідальність за забезпечення прав ВПО покладається на державу, якої це стосується (*англ. State concerned*). Термін «state concerned» стосується країни, яка зіштовхнулася з внутрішнім переміщенням на своїй території. Водночас, у виключних обставинах, це може також стосуватися третьої країни, яка здійснює ефективний контроль над територією, розташованою за межами її міжнародно визнаних кордонів (Принцип 4).

С. Аналіз національного законодавства

Масове переміщення населення створює цілу низку викликів як для самих ВПО, так і для держави. Захист від свавільного переміщення, таким чином, є тим фактором, який може запобігти виникненню багатьох проблем, про які йдеться у цьому дослідженні.

Захист від свавільного переміщення має включати в себе комплекс заходів, які стосуються як законодавчого врегулювання порядку ухвалення рішень щодо переміщення і державних повноважень у цій сфері (пом'якшення наслідків), так і запровадження ефективних механізмів відповідальності за свавільне переміщення (мінімізація причин). Такі заходи мають стосуватися не лише збройного конфлікту, який зараз існує в Україні, але також і працювати на перспективу. Законодавство в цьому контексті має охоплювати як випадки екстреного реагування на неочікувані ситуації, так і випадки планового переміщення, викликаного розвитком.

Головним фокусом цієї роботи є масове переміщення населення внаслідок збройного конфлікту в Криму та на сході України. Це дослідження не здатне охопити всі можливі випадки, коли захист від свавільного переміщення є необхідним. Водночас необхідно ще раз зауважити, що будь-які заходи у цій сфері мають бути проактивними і спрямованими не лише на вирішення проблеми, яка існує зараз, але також відповідати прогнозованим викликам і загрозам, які можуть постати перед Україною.

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

Потік осіб, які переселяються з територій, де продовжується конфлікт, на територію, підконтрольну Уряду України (або з прилеглих територій в глиб країни), не вщухає вже протягом п'яти років. Хоча зі зрозумілих причин приріст нових ВПО в Україні сягав найвищих показників на початку конфлікту і зменшився з часом, навіть за умови уповільнення процесу продовження переміщення населення свідчить про те, що проблема продовжує існувати. З одного боку, це означає, що до цього часу не знайдено вирішення проблеми захисту від свавільного переміщення осіб, які постраждали від конфлікту. З іншого – що нові ВПО у нових громадах знову вперше для себе зіштовхуються з проблемами, які описані в інших розділах цього дослідження, але так і не були вирішені протягом п'яти років. Для нових ВПО невирішені проблеми постають з тією ж гостротою, як це було колись для решти. Тільки той факт, що нові переселенці, потреба яких в адаптації є ще доволі гострою, становлять відносно невелику частку в сукупній кількості ВПО в Україні, робить ситуацію менш помітною на загальному тлі для зовнішнього спостерігача.

⁷⁵ Draft Recommendation Rec(2006)... of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons (Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR)). Доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805d8728.

З 2014 року і до цього часу, за даними Міністерства соціальної політики України, кількість офіційно зареєстрованих ВПО з Криму зростає більше ніж у півтора рази (з кількості від 11 до 20 тис. осіб, за різними даними, на кінець 2014 року до 35–40 тис. осіб станом на початок 2019 року)⁷⁶. На жаль, через масове скасування дії довідок про взяття на облік ВПО зі сходу за наслідками запроваджених перевірок об'єктивно оцінити динаміку переміщення з цього регіону не вважається за можливе. (Більш детально з цього приводу див. розділ 4 «Збір даних щодо ВПО».)

У поточній ситуації, окрім страху за своє життя в місцях, наближених до зони бойових дій, руйнування житла та інших обставин, нерозривно пов'язаних із війною, до переселення також штовхає ціла низка інших непрямих факторів. Чинником, який спонукає до недобровільного переселення, є системне порушення міжнародних стандартів прав людини.

Зокрема, до недобровільного переміщення призводять такі обставини:

- втрата житла або неможливість забезпечити гідні житлові умови;
- нездатність працевлаштуватися та забезпечувати дохід на рівні, необхідному для задоволення базових потреб;
- складнощі з доступом до медичних, соціальних та інших послуг;
- неможливість отримання освіти відповідно до власних вподобань;
- неможливість відкрито дотримуватися своїх політичних переконань;
- неможливість задоволення культурних потреб та збереження ідентичності;
- ускладнення підтримання родинних зв'язків;
- нав'язування громадянства РФ на окупованій території Кримського півострову⁷⁷;
- вилучення/втрата майна та/або бізнесу;
- загроза призову на військову службу до російської армії в Криму або примусове залучення до лав бойовиків на сході держави;
- переслідування на релігійному ґрунті;
- відсутність справедливого судочинства;
- порушення свободи слова та свободи мирних зібрань тощо⁷⁸.

Хоча в ситуації, що склалася, постає питання про відповідальність РФ за недобровільне переміщення, і це питання є, безумовно, важливим та потребує ґрунтовного аналізу, воно лежить за межами цього дослідження⁷⁹. На сьогоднішньому етапі Україна не здатна безпосередньо впливати на стан дотримання прав людини на непідконтрольних територіях з метою запобігання недобровільному переселенню. Разом з тим у певних ситуаціях відповідальність за переміщення населення може покладатися на обидві сторони конфлікту.

Ратифікація Римського статуту є важливим кроком, який Україна має зробити в межах своєї юрисдикції. Загроза притягнення до кримінальної відповідальності може бути стримуючим чинником, який запобігатиме примусу до недобровільного переміщення.

Свавільне переміщення не передбачено як злочин у Кримінальному кодексі України. У той час як Кримінальний кодекс України містить розділ про злочини проти людяності, а точніше Розділ XX «Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку», він не передбачає відповідальності за свавільне переміщення. Крім того, оскільки Україна не ратифікувала Римський статут, вона не забезпечила криміналізацію злочинів проти миру, як передбачається у Римському статуті. Відповідно до статті 8 Угоди про асоціацію між Украї-

76 Дані Міністерства соціальної політики, Міністерства з надзвичайних ситуацій, Міжнародних моніторингових місій та українських НУО різняться щодо відповідних періодів, тому наведено усереднені показники.

77 Див. дослідження «Крим без правил. Право на громадянство». Доступно за посиланням: https://precedent.crimea.ua/wp-content/uploads/2017/04/Crimea_beyond_rules_3_en.pdf.

78 Більш детально див. UN OHCHR report on situation of human rights in the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine), 25 September 2017. Доступно за посиланням: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Crimea2014_2017_EN.pdf.

79 Більш детально з цього приводу див. дослідження Регіонального центру з прав людини на сайті www.precedent.crimea.ua.

ною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікованої 16 вересня 2014 року, Україна прийняла на себе зобов'язання ратифікувати Римський статут.

20 грудня 2018 року до Верховної Ради України внесено законопроект № 9438 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення гармонізації кримінального законодавства з положеннями міжнародного права». Ухвалення цього законопроекту може стати важливим кроком на шляху формування стандартів захисту населення від свавільного переміщення.

Право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання не є абсолютним і, як і переважна більшість інших стандартів, може бути обмеженим.

Як вже було зазначено на початку цього розділу, в тексті Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» використано терміни «вимушений» та «примусовий», які, вочевидь, мають синонімічне значення. Але обидва терміни не можна вважати вдалими. Заборона примусу до переселення, насправді, не може бути абсолютною. Тому видається за доцільне використовувати термін «свавільне переміщення».

Так, нагальна небезпека або інтереси розвитку можуть виправдати переміщення проти волі самої особи. Важливо, аби таке переміщення відбувалося з дотриманням процедури, передбаченої законом, мало легітимну мету та було пропорційним до поставленої мети (необхідним у демократичному суспільстві). Дотримання цих трьох елементів (законність, наявність легітимної мети та пропорційність) позбавляє рішення або дії органів влади про переміщення ознак свавільності та робить його допустимим навіть у разі відсутності згоди самої особи або групи осіб.

Очевидно, що заборона будь-якого недобровільного переміщення позбавила б державу можливості реагувати на стихійні лиха, техногенні катастрофи, звільнити певні території для будівництва важливих промислових об'єктів тощо. Зокрема, примусова евакуація цивільного населення із зони бойових дій, де існує безпосередня загроза життю та здоров'ю, і, зокрема, евакуація дітей та інших вразливих верств населення може відбуватися примусово (недобровільно). Інша річ, що рішення та дії державних органів не мають бути свавільними, тобто мають ухвалюватися та вчинятися відповідно до триступеневого тесту. Тобто має існувати закон, який визначатиме процедуру ухвалення рішення про переміщення, та має бути передбачена виплата компенсації особам, які переміщуються разом із можливістю оскарження рішень.

У контексті захисту від свавільного переміщення влада України несе відповідальність за створення достатньо комфортних умов перебування ВПО на території, підконтрольній Уряду, котрі б не спонукали переселенців до вимушеного повернення до покинутих домівок. У цьому сенсі необхідно схвально відзначити поступовий розвиток програм доступного житла для ВПО та надання соціальної підтримки (див. відповідні розділи цієї роботи щодо житла, соціального захисту тощо).

Аналіз доповідей, зроблених міжнародними спостерігачами, свідчить, що ними не зафіксовано фактів прямого примусу ВПО до повернення⁸⁰. Проте існують непоодинокі факти, коли люди не змогли закріпитися на новому місці та змушені були покинути контрольовану Урядом України територію⁸¹. Хоча повернення й не є результатом системної цілеспрямованої політики примушування до повернення, рішення таких ВПО не можна вважати добровільним. Нерідко повернення є наслідком невиконання державою своїх позитивних

80 Див., наприклад, доповіді Моніторингової місії ООН в Україні: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/ENACARRegion/Pages/UAReports.aspx>

81 Див. Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами (вересень 2018). Доступно за посиланням: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_11_ukr_press.pdf.

зобов'язань перед ними. Зокрема, люди зіштовхуються з труднощами щодо працевлаштування, інтеграції в нову громаду, проблемами з отриманням соціальних послуг тощо. Тому в контексті захисту ВПО від свавільного переміщення від державних органів України вимагається уважне ставлення до проблем, про які йдеться в інших главах цього дослідження. Зокрема, загальні положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» щодо недискримінації, права на освіту, соціальний захист тощо вимагають більш детальної регламентації у підзаконних актах, аби полегшити їх реалізацію на практиці.

Система заходів, які мають пом'якшити наслідки масового переміщення населення, передбачена Кодексом цивільного захисту України. Зокрема, Кодекс передбачає проведення заходів з евакуації населення з небезпечних районів, заходів із життєзабезпечення постраждалих, забезпечення житлом постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій тощо. Проте досвід останніх п'яти років свідчить, що такі заходи або не були запроваджені повною мірою, або виявилися неефективними. Зокрема, переміщення людей з окупованих територій та зони конфлікту відбувається самотужки, за їх власний кошт, не організовано життєзабезпечення новоприбулих ВПО тощо. Відповідні проблеми описані в розділах, що стосуються надання притулку, забезпечення харчування тощо. Зокрема, доцільним є запровадження процедур, аналогічних до тих, які передбачені для сфери господарської діяльності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Особливо важливим є етап відстеження результативності передбачених законодавством механізмів щодо реагування на масове переміщення населення.

Важливим елементом, який впливає на пропорційність втручання до свободи пересування – і таким чином, може позбавляти переміщення ознак свавільності – є компенсація. Виплата компенсації, таким чином, має бути передбачена у всіх випадках вимушеного (недобровільного) переміщення. Законодавством України, на жаль, не передбачено чітких механізмів виплати такої компенсації. При цьому йдеться не лише про компенсацію вартості втраченого майна, але також і моральної шкоди, викликаной як розривом усталених соціальних зв'язків, так і труднощами інтеграції до нових громад. Вимоги щодо відшкодування витрат України на підтримку ВПО можуть бути в подальшому пред'явлені в порядку регресу винним у порушенні відповідного принципу.

Хоча наразі проблема захисту від свавільного переміщення залишається гострою, від Уряду вимагаються універсальні рішення, здатні забезпечити сталий ефект і захистити від свавільного переміщення в майбутньому. Одним із способів досягнення цієї мети може стати вдосконалення законодавства щодо цивільного захисту.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», замінивши терміни «вимушений» та «недобровільний» терміном «свавільний».*
- *Ратифікувати Римський статут Міжнародного кримінального суду.*
- *Гармонізувати національне кримінальне законодавство з положеннями міжнародного кримінального права.*
- *Проаналізувати практику застосування Кодексу цивільного захисту України у випадках масового переміщення населення, виявити випадки неефективності передбачених законодавством заходів та розробити механізми підвищення практичної ефективності його положень.*
- *Розробити універсальні механізми оцінки/розрахунку та виплати компенсації особам, які зазнали вимушеного (недобровільного) переселення.*

3. НЕДИСКРИМІНАЦІЯ

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

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

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

А. Міжнародно-правова база

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

Захист ВПО від дискримінації на підставі того, що вони є переміщеними

У Принципі 1(1) Керівних принципів зазначається:

Переміщені всередині держави особи користуються, на основі повної рівності, тими ж правами і свободами (передбаченими міжнародним правом і національним законодавством), якими користуються інші особи в їхній країні. Вони не повинні піддаватися дискримінації при здійсненні будь-яких своїх прав і свобод на тій підставі, що вони є переміщеними всередині країни особами.

Ця норма «є реалізацією принципу рівності та недискримінації і чітко підкреслює те, що закладено в міжнародному праві: внутрішньо переміщені особи мають користуватися тими ж правами і свободами, що й інші особи в їхній країні. Будь-яка дискримінація проти внутрішньо переміщених осіб заборонена»⁸². Зазначена заборона дискримінації буде порушена у випадку, коли ВПО позбавляються будь-яких переваг лише на підставі того, що вони є переміщеними особами.

Важливо розуміти, що принцип недискримінації не включає в себе питання, які стосуються особливих вимог ВПО або певних груп ВПО, зокрема дітей переміщених осіб⁸³. Дійсно, як визнала Рада Європи (див. нижче), принцип недискримінації може «тягнути за собою зобов'язання передбачити особливі заходи із метою задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб»⁸⁴.

Як зазначено у Керівництві для законодавців і високопосадовців:

Принцип рівного ставлення є основним підходом, що застосовується в Керівних принципах з питання про переміщення осіб всередині країни. Цей підхід засновано на спосте-

⁸² Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Пояснення, С. 11–12.

⁸³ Пояснення до Керівних принципів, С. 13.

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

реженні того, що переміщення незмінно призводить до конкретних та серйозних проявів вразливості та шкоди щодо переміщених осіб [...]. У результаті, для того щоб забезпечити ВПО рівні умови з населенням, яке не було переміщеним, державі необхідно запровадити конкретні і цілеспрямовані заходи з надання допомоги і захисту, які б відповідали потребам і порушенням, які були результатом переміщення. Цей підхід підтверджується численними нормами міжнародного права прав людини, які визначають позитивні або спеціальні заходи в інтересах вразливих груп населення. Хоча такі заходи призводять до неоднакового ставлення, вони не заборонені як дискримінаційні; скоріше, вони є необхідними відповідно до основного принципу, за яким слід по-різному ставитися до того, що відрізняється, за умови, коли таке ставлення є реакцією на прояви вразливості і тривають не довше, ніж це необхідно для їхнього вирішення⁸⁵.

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

Внутрішньо переміщені особи, які повернулися до своїх домівок або до місць постійного проживання чи переселилися в будь-яку іншу частину країни, не можуть підлягати дискримінації внаслідок їхнього переміщення. Вони мають право приймати всебічну і рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях і мають рівний доступ до послуг держави⁸⁶.

Захист ВПО від дискримінації на будь-якій іншій підставі та захист вразливих груп

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

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

Деякі внутрішньо переміщені особи, такі як діти, особливо неповнолітні особи без супроводу, вагітні жінки, матері з малолітніми дітьми, жінки, які очолюють домашні господарства, особи з обмеженими можливостями та особи похилого віку, мають право на необхідні для їхнього становища захист і допомогу, а також на ставлення, яке враховує їхні особливі потреби⁸⁹.

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

86 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 29(1).

87 Загальна декларація прав людини, ст. 2.

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

89 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 4.

У Поясненнях до Керівних принципів визначається, що, відповідно до норм міжнародного права прав людини і міжнародного гуманітарного права, «відповідне особливе ставлення до деяких груп внутрішньо переміщених осіб не порушує принцип рівності, оскільки об'єктивно неоднорідні ситуації не можуть сприйматися однаково і необхідно брати до уваги конкретні прояви вразливості»⁹⁰. Керівництво для законодавців і високопосадовців додатково деталізує це питання, зокрема у тому, що «увага до захисту вразливих за суттю груп має бути абсолютним пріоритетом під час будь-якого внутрішнього переміщення», і підкреслюють, що до груп, які зазвичай вимагають найбільшої уваги, належать: батьки-одиначки, зокрема у випадку домогосподарств, очолюваних жінками; неповнолітні, особливо без супроводу дорослих; літні люди, особливо без супроводу або без підтримки сім'ї; особи з обмеженими можливостями, хронічними захворюваннями або ВІЛ/СНІДом; травмовані особи; вагітні жінки або жінки, що годують дитину; представники етнічних і релігійних меншин, і корінних народів⁹¹.

В. Стандарти Ради Європи

1. Декілька стандартів Ради Європи підтверджують заборону дискримінації, яку встановлено в міжнародному праві.
2. ЄКПЛ та Європейська соціальна хартія (переглянута)⁹² також містять положення щодо заборони дискримінації, хоча вони обмежуються правами, викладеними в Конвенції та Хартії.
3. У статті 14 Європейської конвенції з прав людини підтверджується принцип недискримінації за аналогією до формулювань, використаних у Керівному принципі 4.1⁹³.
4. У статті 1 Протоколу № 12 до Конвенції підтверджується загальна заборона дискримінації стосовно «будь-якого передбаченого законом права»⁹⁴.
5. Стаття 4 Рамкової конвенції про захист національних меншин забороняє дискримінацію відповідно до своєї конкретної сфери⁹⁵.

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

Дискримінаційне ставлення з боку турецької влади до грецької громади Карпас на півночі Кіпру привело до виявлення випадку приниження гідності у міждержавній справі

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

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

⁹² Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., частина V, Е.

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

⁹⁴ Протокол № 12 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод щодо заборони дискримінації, 4 листопада 2000 р., ст. 1.

⁹⁵ Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р., ст. 4.1.

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

*Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*⁹⁷. Суд дійшов висновку, що громада дискримінувалась на основі етнічного походження, раси і релігії та була ізольована, а її розвиток обмежувався та контролювався таким чином, що у громаді не було ніяких перспектив відновлення або розвитку: «умови, при яких це населення приречене виживати, є принизливим та порушує саме поняття поваги людської гідності»⁹⁸.

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

У своїй практиці Суд установив, що лише відмінності в ставленні, засновані на характеристиках або статусі, які можуть бути визначені, можуть вважатися дискримінацією відповідно до положень статті 14¹⁰⁰.

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

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

Хоча стаття 14 забороняє дискримінацію в ставленні під час реалізації прав, визначених Конвенцією, вона передбачає це лише стосовно осіб, які «перебувають в аналогічній ситуації»¹⁰⁴, і різниця у ставленні є дискримінаційною, якщо вона «не має об'єктивного і розумного обґрунтування», тобто, якщо вона не має «законної мети» або якщо відсутнє «розумне співвідношення між використовуваними засобами і метою, що ставиться»¹⁰⁵. Крім того, держави-учасниці «користуються певною свободою розсуду при оцінці того, чи можуть і в якій мірі відмінності в подібних, в усьому іншому, ситуаціях виправдовувати інше ставлення в законі»¹⁰⁶. Проте Суд постановив, що «дуже вагомими причинами повинні бути представлені для того, щоб можна було розглядати різницю у ставленні, засновану виключно на ознаці національного походження, як таку, що відповідає Конвенції»¹⁰⁷.

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

98 Там само, п. 309.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Відповідальність держави стосовно застосування цілеспрямованих заходів щодо задоволення конкретних потреб окремих осіб або груп людей закріплена в європейських правових документах. В Європейській соціальній хартії (переглянутій) визначено конкретні заходи, які мають запроваджувати держави для допомоги людям похилого віку¹¹⁰, дітям та підліткам¹¹¹, а також людям з обмеженими можливостями¹¹² та жінкам¹¹³. У ній говориться про необхідність гарантувати «рівні можливості та рівне ставлення у питаннях працевлаштування та зайнятості без дискримінації за ознакою статі»¹¹⁴ або на основі обов'язків у сім'ї¹¹⁵. Право на захист від бідності та соціального відчуження¹¹⁶ сприяє вирішенню проблеми дискримінації з соціальних та економічних причин.

Європейський комітет з соціальних прав неодноразово нагадував про важливість боротьби з дискримінацією щодо ВПО, і забезпечення рівного ставлення, незалежно від того, чи є вони громадянами, їхньої належності до національних або етнічних меншин, або чи є вони іноземними громадянами, які законно проживають або регулярно працюють в країні¹¹⁷. Таким чином, боротьба з дискримінацією повинна охоплювати як будь-які форми дискримінації, з якими стикаються ВПО в цілому¹¹⁸, так і окремі групи меншин серед ВПО, які можуть бути особливо уразливі і схильні до більшого ризику дискримінації. У справі *Центру житлових прав та виселення проти Хорватії (Centre on Housing Rights and Evictions v. Croatia (COHRE))*, визнаючи «більшу вразливість родин переміщених осіб, які являють собою виокремлену групу, особливо від несприятливих факторів», Комітет звернув увагу на «ситуацію саме з родинами етнічних сербів [...], які являють собою особливо уразливу групу

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

109 ЄСПЛ, *Врунту проти Кіпру (Vrontou v. Cyprus)*, заява № 33631/06, рішення від 30 січня 2015 р.

110 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., частина I, п. 23; та частина II, ст. 23.

111 Там само, частина I, п. 17, щодо права дітей та підлітків на відповідний соціальний, правовий та економічний захист. Дивіться також Частину II, ст. 7 (щодо визначення максимальної кількості робочих годин, законного віку для працевлаштування), ст. 10 (професійна підготовка) і ст. 17, що передбачає право на соціальний, правовий та економічний захист, а також заходи, спрямовані на допомогу у сфері освіти, професійної підготовки, захисту від насильства та експлуатації, спеціальної підтримки для дітей і підлітків, позбавлених підтримки сім'ї.

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

113 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., частина I, п. 8, та частина II, ст. 8.

114 Там само, частина I, п. 20, та частина II, ст. 20. Див. також частину II, ст. 4, п. 3

115 Там само, частина I, п. 27., див. також частину II, ст. 27.

116 Там само, частина II, ст. 30.

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

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

за ознакою їхнього етнічного походження». Комітет дійшов висновку, що «неприйняття до уваги особливої вразливості багатьох сімей переміщених осіб, а особливо сімей етнічних сербів, є порушенням статті 16 в контексті захисту від дискримінації, які наведено в Преамбулі»¹¹⁹.

Рамкова конвенція про захист національних меншин спрямована на досягнення у всіх сферах економічного, соціального, політичного та культурного життя повної та справжньої рівності між особами, які належать до національної меншини, та особами, які належать до більшості населення¹²⁰. У Конвенції зазначено, що заходи, які враховують особливе становище національних меншин і спрямовані на забезпечення їхньої рівності, не слід розглядати як акт дискримінації¹²¹. Конкретні заходи покликані забезпечити збереження самобутності, релігії, мови, традицій і культурної спадщини національних меншин, зокрема в галузі освіти, а також свободи об'єднань, свободи виявлення поглядів і свободи думки, а також совісті і релігії¹²². Сторони створюють необхідні умови для ефективної участі осіб, які належать до національних меншин¹²³. Більше того, держави утримуються від вжиття заходів, які змінюють пропорційний склад населення в місцевостях, де проживають особи, які належать до національних меншин¹²⁴.

Заборона дискримінації і зобов'язання задовольняти конкретні потреби певних категорій осіб відносять до попередження та викорінення дискримінації щодо ВПО. Вищезазначені європейські стандарти були названі Комітетом міністрів Ради Європи в їхній Рекомендації щодо внутрішнього переміщення, що також підтверджує принцип захисту ВПО від дискримінації лише через те, що вони є переміщеними та рівності ВПО порівняно з непереміщеним населенням¹²⁵. Рекомендація закликає держави вжити «відповідних й ефективних заходів», які «можуть викликати зобов'язання розглянути можливість особливого ставлення для задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб»¹²⁶. Крім того, держави повинні приділяти особливу увагу захисту ВПО, що належать до національних меншин і вразливих груп¹²⁷. Аналогічним чином Європейська комісія проти расизму та нетерпимості наголошує на необхідності вирішення проблем особливо вразливих груп серед ВПО. Наприклад, у своєму звіті по Сербії Комісія рекомендувала, щоб «влада Сербії звернула особливу увагу на ситуацію з внутрішньо переселеним ромським населенням, а також ашкالی та єгиптянами, гарантувавши їм, зокрема, отримання документів, які підтверджують особу. Вона також рекомендувала, щоб влада запровадила заходи для покращення доступу зазначених груп до житла, освіти та працевлаштування, а також у сфері боротьби із забобонами і дискримінацією, з якою вони стикаються»¹²⁸. Таким чином, стає зрозуміло, що одночасно із необхідністю запровадження державами-учасницями загальних заходів щодо задоволення потреб та захисту прав ВПО, як особливо вразливої групи, зокрема, шляхом боротьби з різними формами дискримінації, з якою вони можуть зіткнутися, органи Ради Європи також вимагають від держав-учасниць виокремлювати, де це може бути необхідно, певні групи, національні меншини серед самих ВПО з метою визначення їхньої підвищеної вразливості й забезпечення відповідних заходів для їх захисту.

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

120 Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р., ст. 4.2.

121 Там само, статті 4.2 та 4.3.

122 Там само, статті 5, 7, 10 та 12–14.

123 Там само, ст. 15.

124 Там само, ст. 16.

125 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 2.

126 Там само.

127 Там само, п. 3.

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

С. Аналіз національного законодавства

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

Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року розвиває та конкретизує конституційні положення щодо антидискримінаційних стандартів. Він забороняє пряму і непряму дискримінацію, а також утиск, який визначається як форма поведінки, що принижує людську гідність або створює напружену, ворожу, образливу або зневажливу атмосферу, як одну з форм дискримінації.

ВПО в Україні можуть зазнавати різних форм дискримінації: це і пряма дискримінація, коли законодавством чи практикою передбачено особливі правила для ВПО, які ставлять їх в істотно гірше становище, аніж перебуває решта громадян¹²⁹; це і непряма дискримінація, коли зовні нейтральне правило або норма мають негативний вплив на ВПО¹³⁰; це і стигматизація, коли ВПО як соціальній групі приписуються певні негативні якості¹³¹. Але найбільш характерною формою дискримінації є так звана інверсійна дискримінація, коли йдеться про застосування однакових правил до осіб, котрі перебувають в істотно відмінному становищі¹³². До дискримінації призводить та обставина, що ВПО перебувають у вразливому становищі, втративши значну частину своїх соціальних зв'язків, свою домівку, можливо – майно, та стоять перед викликом інтеграції до нової громади. Найбільш характерною ознакою, за якою відбувається дискримінація, є належність до певної території.

Характерною відмінністю фактичного положення ВПО від біженців є те, що переміщення ВПО відбувається в межах своєї країни. Таким чином, ВПО є такими самими мешканцями України, як і решта населення у державі, і мають ті самі права та обов'язки. Водночас внаслідок певних факторів, про які йтиметься далі, ВПО зіштовхуються зі складнощами в реалізації своїх прав. Через це ВПО потребують додаткового піклування з боку держави.

Надання ВПО додаткових пільг та спеціальних прав не може розглядатися як дискримінація по відношенню до решти населення. ВПО перебувають у вразливому становищі, яке істотно відрізняється від становища решти мешканців країни (наприклад, членів приймаючої громади). Різні поводження з особами, які перебувають у різному становищі, не є дискримінацією. Міжнародні антидискримінаційні стандарти не забороняють розрізнення, яке ґрунтується на об'єктивній оцінці різних фактичних обставин та, будучи заснованими на суспільному інтересі, забезпечує дотримання справедливого балансу між захистом інтересів громади та повагою до прав і свобод, гарантованих Конвенцією. Держави також користуються певною свободою розсуду в оцінці того, до якої межі відмінності в ситуаціях потребують різного поводження¹³³.

Необхідно зазначити, що завдяки спільним зусиллям державних органів та громадянського суспільства відбуваються позитивні зміни у цій сфері. Наприклад, скасовано підтвер-

129 Наприклад, обмеження доступу до банківських послуг осіб, які мають зареєстроване місце проживання на тимчасово окупованій території Кримського півострова, внаслідок оголошення їх нерезидентами.

130 Як приклад можна навести реалізацію права на управління справами суспільства через реалізацію пасивного виборчого права (див. відповідний розділ).

131 Див. далі в цьому розділі щодо статусу ВПО з Криму як нерезидентів.

132 Див. ЄСПЛ, *Тлімменос проти Греції* (*Tilimmenos v. Greece*), заява № 34369/97, рішення від 6 квітня 2000 р.

133 Див. ЄСПЛ, *Кафкаріс проти Кіпру* (*Kafkaris v. Cyprus*), заява № 21906/04, рішення від 12 лютого 2008 р., п. 161.

дження місця проживання ВПО шляхом проведення перевірки компетентними органами державної влади, що було введено постановою КМУ № 79 від 4 березня 2015 року. Державою також запроваджено спеціальну процедуру оформлення дублікатів трудових книжок для осіб, які перемістилися з тимчасово окупованих територій, припинення трудових відносин та набуття статусу безробітного, пільгове зарахування до дитячого садку тощо.

Постановою Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 826/3272/16 від 13 березня 2017 року було визнано незаконними та нечинними положення, що передбачали подання повідомлення особи про її непричетність до скоєння злочинів або співучасті у злочинах¹³⁴. На жаль, судові рішення до цього часу не імplementовані ані до тексту постанови КМУ, ані до форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженої наказом Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2016 року № 1610. Під час постановки на облік (або заміни довідки) ВПО мають заповнювати графу такою змісту: «Я, <ПІБ>, повідомляю, що непричетний до скоєння злочинів або співучасті в злочинах <підпис>». Необхідність подання такої заяви є одним із елементів стигматизації ВПО.

Що стосується внутрішньо переміщених осіб, стаття 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» декларує, що ВПО користуються тими ж правами і свободами, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами. Попри такі положення, сам цей закон вже містить положення, що можуть вважатися дискримінаційними по відношенню до ВПО та мають своїм наслідком їх стигматизацію. Наприклад, певні права гарантовані лише зареєстрованим ВПО (стаття 7), і водночас ВПО мають певні обов'язки, що не є типовими для інших громадян: наприклад, обов'язок не бути відсутнім протягом більше 60 днів у зареєстрованому місці проживання (стаття 12)¹³⁵.

Нормативні акти у сфері банківського регулювання також містять дискримінаційні положення. Постанова правління НБУ № 699 від 3 листопада 2014 року «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони «Крим» встановлює правило, відповідно до якого особи, які мають зареєстроване місце проживання на території Криму, мають розглядатися як нерезиденти¹³⁶. Як наслідок, кримчани, включно з тими, хто є внутрішньо переміщеними особами, зіштовхуються з великою кількістю обмежень та заборон у сфері банківських послуг. Наприклад, таким особам не дозволено отримувати платежі від резидентів, вони мають доводити походження грошових коштів, аби мати змогу внести їх на банківський рахунок, вони позбавлені можливості купувати іноземну валюту тощо. 16 грудня 2014 року до постанови № 699 було внесено зміни, відповідно до яких громадяни України, які мають зареєстроване місце проживання у Криму, не розглядаються як нерезиденти у разі надання довідки про постановку на облік як ВПО. Це доповнення має ще більш дискримінаційний характер, якщо його розглядати в поєднанні з описаними вище правилами ведення обліку ВПО. Обмеження доступу ВПО до їх банківських рахунків (див. розділ 15 «Власність та майно») та обмеження щодо вибору банківської установи для отримання соціальних виплат

134 Позов було подано юристами ГО «Регіональний центр прав людини»; текст судового рішення доступний за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65407284>.

135 Необхідність повідомляти про місце проживання та його зміну є втручанням у свободу пересування (*Tatishvili v. Russian Federation; Denizci and Others v. Cyprus*); так само ця вимога впливає на можливість реалізації соціальних прав або права на доступ до банківських послуг.

136 Цю постанову було оскаржено в суді. Усього було близько десяти позовів, більшість з яких було відхилено судами першої інстанції. Лише декілька справ дійшли до Вищого адміністративного суду України. Окремі положення постанови було скасовано рішенням Київського апеляційного адміністративного суду від 1 вересня 2015 р. Проте це судові рішення, у свою чергу, було скасовано Вищим адміністративним судом України (рішення від 24 грудня 2015 р.). Справу було повернуто на новий розгляд до суду першої інстанції. При новому розгляді позов було відхилено. На момент підготовки другої редакції дослідження постанови НБУ залишається в силі. З цих підстав юристами ГО «Регіональний центр прав людини» подано скаргу до ЄСПЛ (справа *Marchenko та інші проти України (Marchenko and Others v. Ukraine)*, заява № 26124/18).

внутрішньо переміщеними особами (див. розділ 12 «Працевлаштування і соціальний захист») є іншими прикладами дискримінації.

Ще одним прикладом дискримінації є виборчі права. Хоча Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» підтверджує право ВПО брати участь у голосуванні, на практиці ВПО позбавлені можливості брати участь у місцевих виборах та виборах народних депутатів України в одномандатних мажоритарних округах. Прикладом непрямой дискримінації, про який вже згадувалося, є нерівні можливості ВПО в користуванні пасивним виборчим правом (див. розділ 14 «Виборчі права»).

Законодавство також містить положення, що мають ознаки дискримінації щодо окремих груп ВПО у порівнянні з іншими внутрішньо переміщеними особами. Наприклад, мораторій на сплату іпотечних кредитів запроваджено для ВПО з Автономної Республіки Крим (див. статтю 14 Закону України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України») та ВПО з визначеної урядом «території проведення антитерористичної операції» (див. статтю 2 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»). Однак Закон України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» не передбачає таких пільг для ВПО із Севастополя. На відміну від терміна «Кримський півострів», який позначає географічну територію, термін «Автономна Республіка Крим» позначає адміністративну одиницю, яка не включає в себе м. Севастополь. Водночас ВПО із зони проведення антитерористичної операції мають право не сплачувати інші кредити, ніж пов'язані з іпотекою, проте таких правил не встановлено для ВПО з АР Крим та м. Севастополя. Наведені приклади свідчать про наявність різного ставлення за ознакою належності до певної території.

Існує також різне поводження з ВПО залежно від причин їх переміщення. Окрім ВПО, які перемістилися внаслідок конфлікту, що розпочався в 2014 році, в сучасній історії України існували внутрішні переміщення внаслідок інших причин, включаючи антропогенні катастрофи (наприклад, вибух на атомній електростанції в Чорнобилі в 1986 році), стихійні явища, такі як повені, та переміщення, спричинені розвитком країни (наприклад, будівництвом греблі або дамби). Хоча переміщення внаслідок Чорнобильської катастрофи, внаслідок стихійного лиха та внаслідок конфлікту можуть потребувати різного поводження з огляду на причини переміщення та його тривалість, у законодавстві, в політичних рішеннях та на практиці різне поводження часто не має раціонального обґрунтування. Більше того, визначення ВПО, наведене у відповідному законі, не охоплює переміщення внаслідок розвитку (див. розділ 1 «Визначення поняття “внутрішньо переміщена особа”»).

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

Стаття 8 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» встановлює вимогу щодо проведення антидискримінаційної експертизи проектів законів та підзаконних актів з метою перевірки їх відповідності антидискримінаційним стандартам. Постанова Кабінету Міністрів України № 61 від 30 січня 2013 року передбачає, що така експертиза проводиться юридичною службою органу виконавчої влади, який розробляє проект нормативного акта. На жаль, проведення такої експертизи відбувається переважно формально, без залучення фахівців. Формальне ставлення до цієї вимоги призводить до появи у законодавстві України положень, які порушують антидискримінаційні стандарти.

Убачається, що одним зі способів вирішення зазначених проблем ВПО є лібералізація міграційної політики України в цілому, яка має призвести до розриву зв'язку між реєстра-

цією місця проживання та реалізацією цілої низки інших прав (сплата податків та подання податкової звітності, доступ до банківських послуг, медичних послуг, послуг освіти тощо). Окрім підвищення мобільності населення, лібералізація міграційної політики також може запобігти виникненню цілої низки проблем у разі вимушеного переміщення особи або групи осіб та може стати одним із рішень, яке забезпечує сталий та універсальний результат.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Знову підтвердити принцип недискримінації та включити до всіх законів та підзаконних актів, що стосуються внутрішнього переміщення, спеціальні вимоги щодо антидискримінаційної експертизи, яка має проводитися за участю не лише юридичної служби відповідного урядового органу, але також і омбудсмана та громадянського суспільства, а також доповнити відповідними положеннями постанову КМУ № 61 від 30 січня 2013 року;*
- *Скасувати положення законодавства, що ставлять реалізацію конституційних прав у залежність від факту реєстрації особи як внутрішньо переміщеної особи, в тому числі виключити такі застереження зі статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО».*
- *Уникати використання терміна «нерезидент» щодо ВПО та переглянути з цією метою відповідні положення чинного законодавства (зокрема, постанову НБУ № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони “Крим”» та Закону України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»).*
- *Скасувати законодавчі вимоги щодо повідомлення про непричетність до скоєння злочинів або співучасті у злочинах з метою постановки на облік як внутрішньо переміщеної особи, зокрема, внести відповідні зміни до форми заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, затвердженої наказом Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2016 року № 1610.*
- *Ухвалити зміни та доповнення до законодавства, якими забезпечити право осіб, які мають зареєстроване місце проживання на окупованих територіях України, отримувати будь-які державні послуги на будь-якій території України незалежно від їх місця проживання.*
- *Усунути невиправдане розрізнення законодавчих гарантій, встановлених для ВПО з Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, окупованих територій у Донецькій та Луганській областях (наприклад, стосовно мораторію на виплату банківських кредитів, доступу до банківських послуг та ін.) за ознакою належності до певної території.*
- *Внести зміни до виборчого законодавства з метою забезпечення повної реалізації права ВПО брати участь у місцевих виборах та виборах народних депутатів України в одномандатних мажоритарних округах.*
- *Усунути законодавчі перешкоди в доступі до банківських послуг ВПО з території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (тобто змінити постанову НБУ № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони “Крим”»).*
- *Забезпечити повернення (виплату) внутрішньо переміщеним особам банківських депозитів, включаючи строкові депозитні вклади.*
- *Призначити національну інституцію, наприклад омбудсмана, відповідальну за систематичний моніторинг та інформування парламенту про дискримінаційне законодавство, політику і практику по відношенню до ВПО та надання рекомендацій щодо запровадження заходів із метою попередження та усунення проявів дискримінації та стигматизації ВПО.*

4. ЗБІР ДАНИХ ЩОДО ВПО

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

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

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

А. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах* конкретно не визначена необхідність запровадження систем збору та захисту відповідних даних щодо ВПО. Водночас для практичної реалізації *Керівних принципів* необхідно оперувати хоча б базовими даними щодо внутрішньо переміщених осіб. З метою надання допомоги та захисту ВПО, а також для того, щоб забезпечити їхні особливі потреби, необхідно принаймні мати дані щодо їхньої кількості, місця перебування та їхніх потреб. Отже, збір даних є одним із 12 показників відповідальності національної влади щодо вирішення проблем, пов'язаних із внутрішнім переміщенням¹³⁷.

Для ефективного спрямування заходів щодо допомоги ВПО та забезпечення особливих потреб певних груп ВПО дані стосовно ВПО мають бути класифіковані за віком, статтю й іншими ключовими демографічними показниками, а також включати будь-яку іншу інформацію, зокрема щодо того, чи перебувають ВПО в таборах, живуть в інших родинах або окремо. Дані мають стосуватися ВПО, які були переміщені через різні обставини, які зазначено у визначенні ВПО, у тому числі через збройні конфлікти та катастрофи. Більше того, інформація потрібна не тільки щодо ВПО, які знаходяться в надзвичайних обставинах, але також щодо тих, для яких проблема переміщення затягнулася. Також уряд має забезпечити заходи зі збору інформації в межах держави, в тому числі на територіях, які не контролюються урядом¹³⁸.

Необхідно забезпечити гарантії захисту даних. У Параметрах відповідальності національної влади підкреслюється, що робота зі збору персональних даних ВПО жодним чином не повинна несприятливо відбиватися на їхній безпеці, захищеності та свободі пересування. Зокрема, необхідно з розумінням ставитися до тих переміщених осіб, які можуть боятися бути впізнаними і тому неохоче йдуть на контакт, або до тих, у кого відсутні необхідні документи. Крім того, «законне право переміщеної особи на отримання захисту і допомоги від своєї держави жодним чином не залежить від того, чи брала ця особа участь у заходах зі збору персональних даних або в інших адміністративних заходах (включаючи процедуру реєстрації)»¹³⁹.

Реєстрація ВПО може бути одним із декількох методів, за допомогою яких проводиться збір і збереження зазначених даних. Важливо підкреслити, що «процедури реєстрації повинні завжди бути "прив'язані" до конкретних і специфічних цілей, тобто особа має бути не просто зареєстрована як ВПО, а як ВПО, яка має право на отримання особливих пільг [...], а саме продовольчу допомогу, медичну допомогу, субсидію на оплату навчання у школі або дозвіл

¹³⁷ Параметри відповідальності національної влади, С. 14.

¹³⁸ Там само.

¹³⁹ Там само.

на перебування у таборі»¹⁴⁰. В окремих випадках реєстрація може бути корисною для забезпечення «полегшення видачі тимчасової заміни особистих документів, загублених під час втечі»¹⁴¹. Водночас важливо розуміти, що «реєстрація не повинна стати основою для створення нової правової категорії осіб зі статусом ВПО. Занадто забюрократизована процедура реєстрації або створення правового статусу ВПО є не лише небажаними, але можуть також викликати серйозні питання, пов'язані з безпекою»¹⁴². Більше того, відсутність реєстрації не позбавить ВПО їхніх законних прав відповідно до права прав людини та міжнародного гуманітарного права¹⁴³.

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

- «процедура є прозорою, недискримінаційною, загальновідомою і доступною для всіх ВПО, а також швидкою у реалізації, тобто, щоб отримання відповідних пільг, пов'язаних із реєстрацією, не затягувалося;
- критерії реєстрації є чіткими, недискримінаційними, а також не виключають окремих ВПО або їхні групи відповідно до *Керівних принципів*;
- процедури стосуються всіх ВПО, в тому числі тих, які перебувають у віддалених або недоступних регіонах, а також тих ВПО, які є менш помітними, наприклад, через те, що вони не живуть у таборах;
- процес не створює ризиків із забезпечення безпеки для переміщеного населення;
- люди, які не мають документів, не виключаються із процесу реєстрації, натомість їм видають документи, необхідні для зазначеної реєстрації;
- будь-яка зібрана інформація є захищеною і конфіденційною, щоб не наражати ВПО на подальші ризики»¹⁴⁴.

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

В. Стандарти Ради Європи

У Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)б та у Пояснювальній записці лише згадується необхідність збору інформації про ВПО стосовно їхнього майна, у зв'язку з чим державам пропонується створити систему реєстрації майна з метою сприяння відновлення ВПО їхніх прав власності¹⁴⁵.

С. Аналіз національного законодавства

Умовою побудови ефективної національної системи надання допомоги та підтримки ВПО є запровадження механізму збору інформації щодо кількості ВПО, їх нового місця проживання, статево-вікової структури, потреб тощо. Така система була запроваджена в Україні ще у 2014 році.

Спочатку через відсутність правових норм і уповноваженого органу дані про внутрішнє переміщення збиралися Міністерством соціальної політики України та Державною службою України з надзвичайних ситуацій у досить неорганізованому вигляді, в паперових файлах без будь-яких електронних реєстрів. Тільки в жовтні 2014 року держава врегулювала збір даних

140 Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 14.

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

142 Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 14.

143 Пояснення до Керівних принципів, С. 5.

144 Національні інструменти внутрішнього переміщення, С. 30.

145 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)б, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 10.

про ВПО. Тоді як було б логічним спочатку прийняти закон про ВПО, який врегулює загальні питання щодо захисту ВПО, зокрема питання збору даних, та тільки після прийняти підзаконні акти, які містять особливі процедури врегулювання. Через недостатню координацію між державними органами в Україні це сталося у зворотному порядку. Так, 1 жовтня 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб», яка визначила процедуру взяття на облік ВПО. Тільки після цього, 20 жовтня 2014 року, Верховна Рада України прийняла Закон «Про забезпечення прав і свобод ВПО», який передбачає загальне врегулювання питань щодо ВПО переміщених осіб, в тому числі питань збору даних. Згодом, 4 березня 2015 року, Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 79, яка змінила постанову № 509 та встановила деякі особливі (дискримінаційні) правила щодо взяття на облік ВПО¹⁴⁶. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 року змінив Закон про ВПО, додав до нього нові норми щодо реєстрації ВПО та видачі довідок ВПО (у тому числі була додана стаття про Єдину інформаційну базу даних про ВПО). Проте рекомендація, надана в Базовому аналізі, щодо внесення змін до постанови КМУ від 1 жовтня 2014 року № 509 з метою гармонізувати положення цього Закону і постанови в частині скасування необхідності отримання відміток про зареєстроване місце проживання від ДМС, була виконана лише влітку 2016 року. Ця правова колізія, що існувала майже півроку між положеннями закону та підзаконного нормативного акта, призвела до масового визнання довідок про взяття на облік ВПО недійсними і як наслідок – припинення соціальних виплат і пенсій переселенцям¹⁴⁷.

Утім за останні роки структура інформації щодо ВПО, яка збирається державою, і мета збору цієї інформації змінилася, оскільки держава запровадила функцію контролю за соціальними виплатами ВПО, що суттєво відобразилося і на самих процедурах збору даних стосовно переселенців, і на суб'єктах, які задіяні у процесах збору інформації. Крім того, узалежнення реалізації прав осіб, що залишилися проживати на тимчасово окупованих територіях, від умови отримання ними довідки про взяття на облік ВПО, спричинило штучне збільшення кількості осіб, взятих на облік як ВПО, особливо на території областей, що наближені до зони конфлікту (Донецька, Луганська, Харківська області).

Скасування «прив'язки» довідки про взяття на облік ВПО до пенсійних й інших «загальних» виплат, не пов'язаних із внутрішнім переміщенням, зможе забезпечити отримання більш реальних даних про кількість ВПО і відповідно оцінити їхні потреби (у забезпеченні житлом, медичними послугами, місцями в дитячих садочках тощо), а отже – більш виважено та збалансовано формувати державну політику стосовно ВПО. Це відповідає рекомендаціям Базового аналізу, а також позиції Ради Європи, висловленої у Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»¹⁴⁸.

Довідка про взяття на облік ВПО

У 2014 році була запроваджена довідка про взяття на облік ВПО як документ, який є єдиним підтвердженням того факту, що особа зазнала внутрішнього переміщення. Загальна філософія цього підходу призвела до того, що саме із наявністю цієї довідки органи влади почали пов'язувати можливість реалізувати права та свобод тих, хто має зареєстроване місце проживання на тимчасово окупованих територіях України.

146 Мова йде про процедуру обов'язкового повідомлення підрозділів ДМС про фактичне місце проживання ВПО та про необхідність отримувати відмітку ДМС про реєстрацію місця проживання ВПО. Відповідно до внесених змін така відмітка проставлялася за результатами проведення перевірки відомостей про фактичне місце проживання ВПО. У разі відсутності у довідці про взяття на облік ВПО відмітки ДМС така довідка вважалася недійсною.

147 Положення прав ВПО в Україні. Дайджест Восток SOS. Червень 2016 р. Доступно за посиланням: <https://vostok-sos.org/dajdzhest-ijun-2016/>.

148 Резолюція ПАРЕ 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», 23 січня 2018 р. Доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/-/2198-2018-/1680785d74>.

За більш ніж чотири роки існування процедури видачі довідки про взяття на облік ВПО, ця процедура зазнала суттєвих змін. Наприклад, спочатку довідка видавалася строком на 6 місяців, і кожні півроку підлягала подовженню. Це призводило до появи черг в Управліннях праці та соціального захисту населення, а у випадку, коли довідка не була пролонгована вчасно, – припиненню виплат соціальної допомоги та пенсії. Зокрема, у відповідь на вимоги міжнародних та національних правозахисних організацій, ця ситуація змінилася у 2016 році, коли довідка стала безстроковою¹⁴⁹. Крім того, були врегульовані питання взяття на облік ВПО дітей, які перемістилися з батьками, або народилися вже після переміщення.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення прав та свобод ВПО», факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково (крім ситуацій, коли є підстави для скасування довідки про взяття на облік ВПО)¹⁵⁰. Кожна дитина, у тому числі та, яка прибула без супроводження батьків, інших законних представників, отримує довідку про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Законом встановлено, що підставою для взяття на облік як ВПО є проживання на території, де виникли обставини негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру (частина 2 статті 4 Закону).

Якщо особа, що звертається із заявою про взяття її на облік як ВПО, не має зареєстрованого місця проживання на цій території, вона може надати інші докази, які підтверджують місце свого проживання до переміщення (адресу покинутого місця проживання). Такими доказами, відповідно до Закону, можуть бути військовий квиток з відомостями про проходження військової служби, трудова книжка із записами про здійснення трудової діяльності, документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно, свідоцтво про базову загальну середню освіту, атестат про повну загальну середню освіту тощо (частина 7 статті 4 Закону).

Варто зауважити, що у зв'язку зі зміною у 2016 році¹⁵¹ законодавства, яке регулює питання реєстрації місця проживання, фактично мешканці окупованих територій України втратили можливість зареєструвати своє місце проживання на цих територіях. Особливо це негативно вплинуло на дітей з окупованих територій України, які мають отримати свій перший паспорт у 14 років. Здебільшого в цих паспортах не проставляється відмітка про зареєстроване місце проживання¹⁵². І як наслідок – їхні батьки, законні представники або дитина самостійно – мають пройти процедуру підтвердження факту проживання на території, з якої ймовірно відбулося переміщення, щоб отримати довідку про взяття на облік ВПО, від якої залежить реалізація цілої низки прав.

Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи деталізований у постанові Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509.

Відповідно до пункту 2 Порядку для отримання довідки про взяття на облік ВПО така особа звертається із відповідною заявою до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів

149 Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24 грудня 2015 р., № 921-VIII.

150 Вичерпний перелік підстав для скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи міститься у статті 12 Закону України «Про забезпечення прав та свобод ВПО».

151 Унаслідок набрання чинності Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888, повноваження щодо проведення реєстрації місця проживання були передані від ДМС до органів місцевого самоврядування населення. Так, відповідно до п. 3 Правил реєстрації місця проживання, затверджених постановою КМУ від 2 березня 2016 р. № 207, реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування здійснюється виконавчим органом сільської, селищної або міської ради, сільським головою (у разі коли відповідно до закону виконавчий орган сільської ради не утворено) на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради.

152 Детальніше про це йдеться у розділі 6.

міських, районних у містах (у разі утворення). При цьому заява подається внутрішньо переміщеною особою, у тому числі неповнолітніми дітьми, особисто, а малолітніми дітьми, недієздатними особами або особами, дієздатність яких обмежено, – через законного представника. Заяву про взяття на облік малолітньої дитини, яка прибула без супроводження законного представника, для отримання довідки може подавати від її імені родич (баба, дід, прабаба, прадід, повнолітні брат або сестра, тітка, дядько) або вітчим, мачуха, у яких проживає (перебуває) дитина.

За загальним правилом, довідка про взяття на облік ВПО видається в день звернення особи, окрім випадків, коли в документі, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, або іншому паспортному документі відсутня відповідна відмітка про реєстрацію місця проживання на території, з якої здійснюється внутрішнє переміщення. У такому разі строк розгляду додаткових підтверджуючих документів і видачі довідки збільшується до 15 робочих днів. Це, з одного боку, дає додаткові гарантії тим особам, які не мали зареєстрованого місця проживання на ТОТ, зокрема дітям. Але, з іншого боку, відкритим залишається питання, наскільки цей строк є обґрунтованим та розумним з точки зору співвідношення дій, які має вчинити співробітник органу соціального захисту населення для розгляду відповідних документів і прийняття рішення, і часу, достатнього для вчинення цих дій.

Закон містить вичерпний перелік підстав, за яких особі може бути відмовлено у видачі довідки про взяття на облік ВПО (частина 10 статті 4 Закону). Серед таких підстав: відсутність обставин, що спричинили переміщення; подання заявником завідомо неправдивих відомостей; втрата заявником документів, що посвідчують його особу (до поновлення документів); заявник не має відмітки про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, та відсутні докази, що підтверджують факт проживання на цій території, або докази не доводять факту проживання заявника на цій території.

Крім того, довідка про взяття на облік ВПО може бути скасована у випадках, визначених статтею 12 Закону України «Про забезпечення прав та свобод ВПО». Зокрема, це ситуації, у яких внутрішньо переміщена особа:

- 1) подала заяву про відмову від довідки;
- 2) скоїла злочин: дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; здійснення геноциду, злочину проти людяності або військового злочину;
- 3) повернулася до покинутого місця постійного проживання;
- 4) виїхала на постійне місце проживання за кордон;
- 5) подала завідомо недостовірні відомості.

Велику кількість практичних питань викликає така підстава для скасування довідки про взяття на облік ВПО, як повернення до покинутого місця постійного проживання. Фактично рішення про скасування довідки приймається в разі отримання інформації про тривалу відсутність (понад 60 днів) особи за місцем проживання (цей строк може бути продовжено до 90 днів у разі наявності в особи обґрунтованих причин для продовження строку її відсутності за місцем проживання).

Відповідно до пункту 7¹ Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509, у разі наявності підстав, передбачених статтею 12 Закону, МВС, Національна поліція, ДМС, СБУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Мінфін подають уповноваженому органу відповідну інформацію для прийняття рішення щодо зняття з обліку внутрішньо переміщених осіб.

Рішення про скасування дії довідки, відповідно до статті 12 Закону, приймається керівником уповноваженого органу за місцем проживання особи та надається їй протягом трьох днів з дати прийняття такого рішення або надсилається на адресу місця проживання, зазначену в довідці. Проте зазвичай ВПО дізнаються про скасування дії довідки або тоді, коли перестають отримувати належні їм виплати, або випадково при зверненні до УПСЗН.

Важливо зазначити, що довідка про взяття на облік ВПО, яка має підтверджувати лише факт переміщення, має значний вплив на можливості особи реалізувати свої права відповідно до національного законодавства. Так, для людей, які мають зареєстроване місце проживання на тимчасово окупованих територіях, доступ до пенсії, соціальних виплат, отримання адміністративних послуг, отримання доступу до дошкільних та шкільних закладів освіти, ставиться у залежність від отримання особою довідки про взяття на облік ВПО. І хоча Закон надає особі право добровільно відмовитися від довідки про взяття на облік ВПО, варто зауважити, що така відмова призводить до негативних наслідків, наприклад до припинення виплат пенсії.

Крім того, відповідно до дискримінаційних положень Закону «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», який було прийнято 12 серпня 2014 року, особи, які мають зареєстроване місце проживання в Криму, не можуть відкрити рахунок у банку, якщо вони не нададуть довідку про взяття на облік ВПО.

Єдина інформаційна база даних про ВПО

Створення єдиної інформаційної бази даних щодо ВПО була однією з ключових рекомендацій, які держава Україна отримувала від міжнародних партнерів від самого початку конфлікту. Така база – Єдина база даних про ВПО – була фактично запущена у 2016 році, а мета створення бази та відповідальний суб'єкт були визначені ще раніше, у 2015 році. Так, відповідно до частини 1 статті 4¹ Закону України «Про забезпечення прав та свобод ВПО», Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб створюється з метою обліку таких осіб. Відповідно до однієї з рекомендацій Базового аналізу, необхідно було чітко визначити орган влади, який відповідав би за розробку й управління Базою. Згідно з частиною 2 статті 4¹ вищезазначеного Закону, відповідальним за забезпечення формування та ведення цієї бази даних є Міністерство соціальної політики України, а порядок створення, ведення та доступу до відомостей бази визначається Кабінетом Міністрів України. Майже через дев'ять місяців, 22 вересня 2016 року, Уряд прийняв постанову № 646, якою визначив цей Порядок.

База даних – це автоматизований банк відомостей, створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які є внутрішньо переміщеними (пункт 2 Порядку). Інформація до бази даних вноситься управліннями праці та соціального захисту населення в електронній формі на підставі поданої ВПО заяви, форма якої затверджена Мінсоцполітики. При цьому зазначено, що база даних дає змогу обробляти персональні дані зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб відповідно до вимог Закону України «Про захист персональних даних».

Пунктом 4 Порядку встановлено, яка інформація про ВПО вноситься до бази даних. І окрім загальних відомостей про особу (прізвище, ім'я, по батькові, громадянство, дата і місце народження, стать), реквізитів документа, що посвідчує особу, або свідоцтва про народження (для дітей віком до 14 років), адреси покинутого місця проживання і адреси, за якою мешкає особа наразі, потреб, які має ВПО, до бази даних вноситься інформація, яка має значення для нарахування соціальних виплат, зокрема щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Це, до

прикладу, наявність у заявника депозитного рахунка, майна на території, що підконтрольна Уряду України; відомості про проходження ВПО фізичної ідентифікації в установі ПАТ «Державний ощадний банк України»; дані про дату проведення перевірки місця проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи.

Таким чином, база даних про ВПО, окрім свого прямого призначення – забезпечення єдиного обліку фізичних осіб, які є ВПО, – виконує і додаткові функції по контролю за забезпеченням соціальних виплат ВПО та виплат пенсії, які наразі узалежнено від отримання особою, що має зареєстроване місце проживання на тимчасово окупованих територіях України довідки про взяття на облік ВПО. Крім того, інформація про потреби ВПО, яка має вноситися до бази даних, фактично не аналізується і не використовується для розробки державних політик стосовно надання підтримки ВПО. Тобто збір такої інформації має швидше формальний характер.

Що стосується використання бази даних, варто зазначити, що відповідно пункту 9 Порядку, одержувати інформацію з бази даних мають право Міністерство фінансів України, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, інші центральні органи виконавчої влади, Пенсійний фонд України та його територіальні органи. Крім того, передбачено, що громадські об'єднання, волонтерські, благодійні організації, які надають адресну допомогу ВПО, також є користувачами бази даних (у деперсоналізованому вигляді) у частині задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб (житлових, соціальних, медичних, освітніх, потреб у технічних та інших засобах реабілітації). Зокрема, встановлено, що громадські об'єднання, волонтерські, благодійні організації, які надають адресну допомогу ВПО, під час користування базою даних можуть здійснювати пошук та отримувати інформацію стосовно цільової групи ВПО для надання допомоги; розробляти пропозиції щодо надання допомоги тощо. На жаль, ця можливість для громадських, благодійних організацій на практиці не була реалізована повною мірою.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Скасувати залежність пенсійних й інших соціальних виплат, не пов'язаних із внутрішнім переміщенням, від наявності довідки про взяття на облік ВПО.
- Довідка про взяття на облік ВПО, яка підтверджує факт внутрішнього переміщення, не має бути перепорою для реалізації прав ВПО, а також ставати причиною застосування до ВПО дискримінаційних практик і процедур (зокрема, при реалізації права на соціальний захист, свободу пересування тощо).
- Внести зміни до абзацу 8 частини першої статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», скасувавши таку ознаку повернення на покинуте місце проживання особи, як її тривала відсутність за місцем проживання на підконтрольній Уряду України території (понад 60 днів).
- Забезпечити систематизацію та регулярний аналіз інформації про наявні потреби ВПО, яка повинна вноситися до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО.
- Забезпечити відповідність структури відомостей, які збираються до Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, меті збору цих даних. База не повинна використовуватися як інструмент контролю за соціальними виплатами ВПО.
- Забезпечити реалізацію передбаченої Порядком ведення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО можливості доступу до неперсоніфікованих даних громадським, волонтерським, благодійним організаціям.
- Забезпечити оперативне та ефективне інформування особи про скасування довідки про взяття її на облік ВПО.

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

Здатність осіб реалізовувати більшість своїх прав залежить від можливості надати документи, які посвідчують особу (таких як свідоцтво про народження, офіційне посвідчення особи, паспорт, свідоцтво про шлюб тощо). Однак часто трапляється, що в процесі переміщення такі документи можуть бути втрачені, знищені або навіть конфісковані у ВПО. Деякі ВПО ще до переміщення могли не мати зазначених документів. Під час переміщення (пере)оформлення документів, що посвідчують особу, може виявитися складним завданням через правові та адміністративні перешкоди, вартість або віддаленість. Без документів ВПО може бути складно отримати доступ до таких базових послуг, як освіта, охорона здоров'я та соціальні послуги. Також проблеми можуть виникнути з користування певними правами, у тому числі виборчими. Можуть виникнути складнощі й щодо свободи пересування, перешкоди з роботою на державній службі або з орендою житла чи відкриттям банківського рахунка.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Запровадити дієві механізми та спрощені процедури видачі або переоформлення необхідних документів для ВПО за спрощеною процедурою, у тому числі з використанням офіційних записів та альтернативних форм доказів, які наявні у ВПО. Гарантувати оперативність і доступність, коли це необхідно та доречно, видачі посвідчень ВПО з метою їхньої ідентифікації та отримання особливої допомоги.

А. Міжнародно-правова база

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

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

Жінки і чоловіки мають рівні права на отримання таких необхідних документів і мають право на те, щоб такі документи виписувалися на їхнє ім'я¹⁵³.

Якщо говорити безпосередньо про території, які було окуповано під час збройного конфлікту, що має міжнародний характер, то у статті 50(2) Конвенції про захист цивільного населення під час війни (Женевська конвенція IV) передбачено: «окупаційна держава повинна вжити всіх необхідних заходів для полегшення процедури встановлення особи дітей та реєстрації їхніх сімейних зв'язків»¹⁵⁴.

У міжнародній практиці цей пункт було деталізовано і зазначено, що до обов'язків окупаційної держави також входить реєстрація народжень, смертей та шлюбів. Так, зокрема, у пункті 125 Консультативного висновку Міжнародного суду ООН по Намібії від 21 червня

153 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 20. Див також Пояснення до Керівних принципів, С. 92–95.

154 Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни (IV), 12 серпня 1949 р., ст. 50(2).

1971 року зазначається: «Невизнання управління територією, яке здійснюється Південною Африкою, не повинно призводити до позбавлення народу Намібії будь-яких переваг, що випливають з міжнародного співробітництва. Зокрема, тоді як офіційні дії, що здійснюються урядом Південної Африки від імені або щодо Намібії після припинення дії мандата, є незаконними і недійсними, така недійсність не може поширюватися на такі дії, як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів, наслідки яких можуть бути проігноровані тільки на шкоду жителям відповідної території»¹⁵⁵.

В. Стандарти Ради Європи

Рекомендація РЄ щодо ВПО відображає положення п. 20 *Керівних принципів ООН* і додає, що документи, необхідні для ефективної реалізації прав ВПО мають бути видані «якомога скоріше» після їх переміщення¹⁵⁶. У Пояснювальній записці є чітке посилання на *Керівний принцип 20* і підкреслюється зв'язок між доступом до документів і реалізацією низки прав, таких як право на освіту і право волевиявлення (див. розділи 13 «Освіта» та 14 «Виборчі права»). Для того щоб полегшити видачу або заміну документів, у записці передбачаються практичні заходи, у тому числі: «визнати *де-факто* адреси для видачі документів або [...] не брати оплату за видачу документів, якщо ці заходи можуть заважати ефективному доступу до них», а також створювати спеціальні органи або «офіси для переміщених» (у районах, куди було переміщено ВПО) з метою сприяння видачі цих документів¹⁵⁷.

З точки зору практики Суду потенційно релевантним до проблем, з якими можуть стикатися ВПО під час отримання документів у районах, непідконтрольних уряду, є рішення Європейського суду з прав людини від 23 лютого 2016 року *Мозер проти Республіки Молдови та Росії (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia)* (заява № 11138/10), у якому було наголошено на необхідності уникати вакууму в системі захисту прав людини і яке, таким чином, має на меті гарантування того, що права, передбачені ЄКПЛ, будуть захищені на всій території всіх Договірних сторін, навіть на територіях, фактично підконтрольних іншій Договірній стороні, наприклад, через підпорядковану місцеву адміністрацію¹⁵⁸.

У справі *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey)*¹⁵⁹ Європейський суд зазначив, що поняття «юрисдикції» в статті 1 «не обмежується національною територією» Договірних держав. Крім того, Суд заявив: «...Відповідальність Договірних сторін може бути викликана діями представників їхньої влади, до яких вони вдаються в межах або за межами державних кордонів, і які мають наслідки за межами їхньої власної території. Беручи до уваги об'єкт і мету Конвенції, відповідальність Договірної сторони може також виникати, коли в результаті військових дій вона – законно чи незаконно – отримує ефективний контроль над районом за межами своєї національної території».

У справі *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*¹⁶⁰ Суд пояснив, що «будь-яке інше рішення мало б результатом утворення небажаного вакууму в системі захисту прав людини на цій території шляхом позбавлення осіб, які там проживають, переваг користування основними гарантіями Конвенції».

У справі *Куріч проти Словенії (Kurić v. Slovenia)* Суд розглянув вісім скарг, у яких стверджувалося, зокрема, порушення статті 8 Конвенції у зв'язку із заявленим свавільним позбавлен-

155 Міжнародний суд ООН, Правові наслідки для держав у зв'язку із продовженням присутності Південно-Африканської Республіки (Південної Африки) в Намібії (Південно-Західна Африка) всупереч Резолюції Ради Безпеки 276 (1970), Консультативний висновок, 21 червня 1971 р. Доступно за посиланням: <http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5595.pdf>.

156 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 р., п. 7.

157 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Рада Європи (2006)6, CM (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 7.

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

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

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

ням заявників статусу постійних жителів після проголошення Словенією незалежності¹⁶¹. Перед розпадом Соціалістичної Федеративної Республіки Югославії (СФРЮ), заявники були громадянами різних республік СФРЮ і постійно проживали в Республіці Словенії. Після того як Словенія проголосила незалежність, вона прийняла нове законодавство про громадянство, у якому передбачалося, зокрема, що громадяни колишніх республік СФРЮ, які вчасно не подали заявки на отримання словенського громадянства, визнаються іноземцями. Після того як термін заявок на отримання громадянства було вичерпано, уряд Словенії видав інструкції, у яких зазначалося, що правовий статус осіб, які не зверталися за отриманням громадянства, має бути «врегульовано» і що записи стосовно таких осіб необхідно «почистити». Особи, чиї імена були згодом вилучені з Реєстру постійних жителів, не отримали жодного повідомлення і жодних офіційних документів. Унаслідок таких дій 18305 осіб – у тому числі 5360 неповнолітніх – втратили свій постійний статус. Цих осіб почали називати «викреслені». Викреслені стали «іноземцями або особами без громадянства, які незаконно проживають в Словенії». Їм було важко влаштуватися на роботу, отримати водійські права, а також отримувати пенсію. Вони не могли виїхати із країни, оскільки не змогли б повернутися без належних документів. Так, було розбито сім'ї, оскільки деякі члени сімей опинилися в пастці в Словенії, а інші члени сім'ї проживали в інших республіках колишнього СФРЮ. Суд постановив, що було порушено статтю 8 Конвенції. Кілька суддів Суду зазначили, що політика Словенії у сфері громадянства являє собою «легальну спробу етнічних чисток», спрямовану на те, щоб тримати громадян інших республік СФРЮ якнайдалі від Словенії.

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

Зокрема, у Резолюції 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» Парламентська асамблея Ради Європи закликала Україну запровадити адміністративні процедури для громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, із метою відновлення їхньої цивільної документації.

С. Аналіз національного законодавства

Питання отримання документів, що посвідчують особу, та – у більш широкому сенсі – документів, що нерозривно пов'язані з фізичною особою і започатковують, змінюють, доповнюють або припиняють її можливість бути суб'єктом цивільних прав та обов'язків (народження, шлюб, смерть особи тощо), є вкрай важливим. Збройний конфлікт в Україні особливо гостро поставив питання наповнення Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР), який у 2014 році тільки розбудовувався. Відсутність розвинутих інформаційних реєстрів призвело до того, що особи, які виїжджали з охоплених конфліктом територій, не мали змоги оперативно відновити свої втрачені документи через існування лише паперових баз даних (зокрема, щодо паспортів), які залишилися на ТОТ. Ця проблема особливо загострюється в ситуації невизнання Україною більшості документів, які були видані де-факто владою на тимчасово окупованих територіях України. Проте від наявності документів, що посвідчують особу, залежить реалізація прав ВПО та отримання базових послуг від держави.

Отримання свідоцтва про народження або смерть особи

Відповідно до статті 2 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу, зміна імені, смерть підлягають державній реєстрації, а відомості про це підлягають обов'язковому внесенню до Державного реєстру актів цивільного стану громадян та ЄДДР у визначеному законом обсязі.

¹⁶¹ ЄСПЛ, *Куріч проти Словенії* (*Kurić v. Slovenia*), заява №26828/06, рішення від 26 червня 2012 р.

Тож у разі втрати документів, що підтверджують той чи інший акт цивільного стану, законодавством передбачена можливість повторної видачі свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану. Відповідно до пункту 2 розділу IV Правил державної реєстрації актів цивільного стану, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 року №52/5, якщо оригінал свідоцтва про державну реєстрацію акта цивільного стану вкрадено, загублено, пошкоджено чи знищено, повторна видача свідоцтва здійснюється відділами державної реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС) на підставі актового запису цивільного стану, складеного як в електронному вигляді, так і на паперовому носії. Повторна видача свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану в такому випадку здійснюється відділами ДРАЦС незалежно від місця державної реєстрації акта цивільного стану та місця проживання заявника.

Найбільшу проблему становлять ситуації, коли акт цивільного стану відбувся на тимчасово окупованих територіях України після початку конфлікту. Відповідно до статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, які здійснюють свою діяльність на території Криму всупереч законодавству України, є недійсним і не створює правових наслідків. Проте відповідно до абзацу третього частини 1 статті 2 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який був ухвалений на початку 2018 року, діяльність збройних формувань Російської Федерації та окупаційної адміністрації Російської Федерації в Донецькій та Луганській областях, що суперечить нормам міжнародного права, є незаконною, а будь-який виданий у зв'язку з такою діяльністю акт є недійсним і не створює жодних правових наслідків, крім документів, що підтверджують факт народження або смерті особи на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях, які додаються відповідно до заяви про державну реєстрацію народження особи та заяви про державну реєстрацію смерті особи.

Таким чином, Закон прямо передбачає можливість створення адміністративної (позасудової) процедури визнання фактів народження і смерті, що мали місце на тимчасово окупованих територіях у межах Донецької та Луганської областей. На жаль, законодавство не містить подібну норму для тимчасово окупованої території АР Крим та міста Севастополя. Проте на практиці, станом на кінець 2018 року, адміністративна процедура не була запроваджена для жодної з тимчасово окупованих територій України.

Натомість була спрощена судова процедура встановлення юридичного факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України. Законом України від 4 лютого 2016 року № 990-VIII «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України» ЦПК України було доповнено статтею 257¹ (стаття 317 у редакції Кодексу від 4 листопада 2018 року), яка визначила особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України.

Відповідно до частини 1 статті 317 ЦПК України, заява про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана батьками, родичами, їхніми представниками або іншими законними представниками дитини до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника. Водночас заява про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України може бути подана родичами померлого або їхніми представниками до суду за межами такої території України. На практиці різниця у формулюваннях визначення територіальної підсудності справ, що стосуються встановлення фактів народження та смерті на ТОТ, проявляється в тому, що для встановлення фактів народження на ТОТ можна звернутися до будь-якого суду на території України, а для встановлення фактів

смерті – до визначеного кола судів за межами тимчасово окупованих територій України¹⁶². Тобто, наприклад, для встановлення факту смерті на ТОТ Криму необхідно буде звертатися виключно до місцевого загального суду міста Києва, який буде визначений Апеляційним судом міста Києва.

Ця різниця у визначенні територіальної підсудності справ про встановлення факту народження та смерті особи на ТОТ України не видається очевидно обґрунтованою та такою, що є необхідною в сучасних умовах. Крім того, варто зауважити, що, як зазначалося раніше, із заявою про встановлення факту смерті на ТОТ можуть звернутися родичі померлого або їх представники. Проте в колі суб'єктів звернення немає спадкоємців померлого, які можуть і не мати родинних зв'язків із померлим, проте мають законний інтерес у встановленні юридичного факту смерті спадкодавця. Відповідно до норм чинного законодавства в таких ситуаціях не може бути застосований спрощений судових механізм, передбачений статтею 317 ЦПК України.

Закон передбачає, що справи про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, розглядаються невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду, а рішення суду в зазначеній категорії справ підлягає негайному виконанню. Проте на практиці такий невідкладний розгляд відбувається не завжди.

У квітні 2017 році Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ підготував та направив головам апеляційних судів областей, Апеляційного суду м. Києва інформаційний лист про окремі питання застосування вказаного закону¹⁶³. У цьому листі, зокрема, з посиланням на практику Європейського суду з прав людини у справах проти Туреччини (зокрема, «*Loizidou v. Turkey*», «*Cyprus v. Turkey*»), а також Молдови та Росії (зокрема, «*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*», «*Illaşcu and others v. Moldova and Russia*») було зроблено висновок, що документи, видані органами та установами (зокрема, лікувальними закладами), що знаходяться на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою, як виняток можуть братися до уваги судом та оцінюватися разом з іншими доказами в їх сукупності та взаємозв'язку під час розгляду справ щодо встановлення фактів народження або смерті на ТОТ.

Крім запровадженої спрощеної судової процедури, необхідно відзначити ще два важливі кроки на шляху до забезпечення безперешкодного доступу до правосуддя у справах про встановлення фактів народження або смерті особи на ТОТ України. Ці обидва кроки повністю відповідають рекомендаціям, наданим у Базовому аналізі, та значно покращують правовий захист ВПО.

Так, на початку січня 2017 року набули чинності зміни до статті 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», відповідно до яких право на безоплатну вторинну правову допомогу згідно з цим Законом та іншими законами України отримали внутрішньо переміщені особи, а також громадяни України, які звернулися із заявою про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб, з питань, пов'язаних з отриманням довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, до моменту отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (пункти 2¹ та 2² частини 1 статті 14).

Крім того, відповідно до змін, що були внесені до частини 1 статті 5 Закону України «Про судовий збір» на початку 2018 року, від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються заявники у справах за заявами про встановлення фактів, що

162 Для АР Крим та міста Севастополя підсудність справ визначена ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», а для частини Донецької та Луганської областей, яка наразі не підконтрольна Уряду України – розпорядженням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 2 серпня 2014 р. №2710/38-14.

163 Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 квітня 2017 р. №9-697/0/4-17 «Щодо використання у судових рішеннях формулювань, що відображають місце настання фактів, які мають юридичне значення».

мають юридичне значення, поданих у зв'язку із збройною агресією, збройним конфліктом, тимчасовою окупацією території України, надзвичайними ситуаціями природного чи техногенного характеру, що призвели до вимушеного переселення з тимчасово окупованих територій України, загибелі, поранення, перебування в полоні, незаконного позбавлення волі або викрадення, а також порушення права власності на рухоме та/або нерухоме майно. Таким чином, у справах про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, заявники звільняються від сплати судового збору, що, за відсутності адміністративної процедури визнання фактів народження і смерті, які відбулися на тимчасово окупованих територіях України, суттєво полегшує отримання документів про народження або смерть, які відбулися на ТОТ.

Проте, незважаючи на суттєве спрощення судової процедури встановлення фактів народження або смерті особи на ТОТ України, можна із впевненістю констатувати, що існуюча ситуація, окрім суттєвого навантаження на суди, затримки із розглядом заяви про встановлення юридичного факту (особливо в судах Донецької та Луганської областей), яка іноді трапляється, має й інші наслідки. Відповідно до інформації системи ООН в Україні, аналіз судових рішень 2016–2018 років свідчить, що тільки 43% дітей, які народилися на тимчасово непідконтрольній території України в межах Донецької та Луганської областей, і менш ніж 10% дітей, що народилися на окупованій території АР Крим та міста Севастополь, отримали свідоцтва про народження, видані Урядом України¹⁶⁴.

Певною спробою запровадити альтернативний судовому порядок встановлення факту народження на територіях, де органи влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, стали внесені у 2017 році зміни до Порядку підтвердження факту народження дитини поза закладом охорони здоров'я, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2013 року №9. Відповідно до цих змін була де-юре запроваджена процедура підтвердження медичною консультаційною комісією факту народження жінкою дитини поза закладом охорони здоров'я в разі, коли таким закладом не проводився огляд жінки та дитини, у тому числі на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Порядком передбачається утворення комісії, яка розглядатиме питання щодо підтвердження факту народження дитини на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Положення про комісію мало бути затверджене спільним наказом МОЗ та МТОТ, який станом на травень 2019 року так і не був виданий, а комісія не була утворена.

Складність запропонованої Порядком процедури встановлення факту народження дитини пов'язана в першу чергу з необхідністю проходження медичного огляду для підтвердження факту народження дитини. Зокрема, окрім подання визначеного переліку документів, що повинні підтвердити факт вагітності та пологів, необхідним визнається факт обстеження жінки та дитини у закладі охорони здоров'я, розташованому на підконтрольній Уряду України території. Порядок передбачає, що в разі відсутності можливості в жінки з дитиною, факт народження якої потребує підтвердження, прибути для проведення огляду до такого закладу охорони здоров'я, комісія протягом десяти календарних днів з дня отримання відповідної заяви приймає рішення про виїзд фахівців за спеціальностями «Акушерство та гінекологія», «Неонатологія» та «Медична генетика» для проведення такого огляду на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. У разі, якщо огляд жінки та дитини не проводився, видача висновку є можливою за умови проведення дослідження на генетичну спорідненість між жінкою і дитиною, а також надання певного переліку документів, що підтверджують імовірну дату народження дитини. Станом на 2018 рік процедури, встановлені Порядком, так і не були запроваджені на практиці.

164 UN Briefing note, July, 2018 / Humanitarian Response. Доступно за посиланням: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/briefing_note_birth_registration_update_02.08.18.pdf.

Одним із варіантів покращення ситуації з реєстрацією фактів народження або смерті на ТОТ є запровадження адміністративної позасудової процедури, рекомендація щодо створення якої містилася в Базовому аналізі, а також на цьому неодноразово наголошували міжнародні партнери України, національні і міжнародні організації¹⁶⁵. Така процедура повинна передбачати можливість звернення особи із заявою про встановлення факту народження або смерті на ТОТ до відділів ДРАЦС напряму, без необхідності звернення до суду. При цьому цей механізм повинен існувати паралельно зі спрощеною судовою процедурою встановлення фактів народження або смерті на ТОТ України.

Отримання паспорта громадянина України

Відповідно до статті 6 Закону України «Про забезпечення прав та свобод ВПО», оформлення документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» паспорт громадянина України є одним із документів, оформлення яких відбувається із застосуванням засобів ЄДДР.

Відповідно до абзацу другого частини 1 статті 10 вищезазначеного Закону, у разі якщо інформація про особу вноситься до Реєстру вперше, проводиться ідентифікація особи, тобто встановлення особи шляхом порівняння наданих даних (параметрів), у тому числі біометричних, з наявною інформацією про особу в реєстрах, картотеках, базах даних тощо. Якщо особу не буде ідентифіковано, проводиться процедура встановлення особи, строк якої не перевищує двох місяців. У разі неможливості встановити особу протягом зазначеного строку особа встановлюється за рішенням суду про встановлення факту, що має юридичне значення, для видачі документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України. До завершення процедури встановлення особи, прийняття відповідного рішення суду документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, не видаються.

Процедура ідентифікації для ВПО є ускладненою, а іноді неможливою для проходження – через те, що майже всі паперові картотеки МВС, ДМС залишилися на тимчасово окупованих територіях. Крім того, не існує визначеного переліку документів, що є необхідними і достатніми для проходження такої ідентифікації, а самі процедури її не є чіткими та прозорими.

Відповідно до пункту 20 Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсним та знищення паспорта громадянина України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 302, внутрішньо переміщена особа подає документи до територіального органу/територіального підрозділу ДМС, уповноваженого суб'єкта за місцем проживання, що підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

У разі відсутності з тих чи інших причин в особи довідки про взяття на облік ВПО, особи, що виїхали з тимчасово окупованої території в межах Донецької та Луганської областей повинні звертатися до підрозділів ДМС саме в цих областях. Особи, що виїхали з тимчасово окупованої території АР Крим і м. Севастополь, за відсутності довідки про взяття на облік ВПО, можуть звертатися до будь-якого відділу ДМС на підконтрольній Уряду України території.

¹⁶⁵ Letter on administrative procedure to the Prime Minister of Ukraine / Norwegian Refugee Council. Доступно за посиланням: <https://www.nrc.no/resources/position-papers/letter-on-administrative-procedure--to-the-prime-minister-of-ukraine/>.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Паралельно із існуючою спрощеною судовою процедурою запровадити адміністративну (позасудову) процедуру встановлення фактів народження і смерті на тимчасово окупованих територіях України, включно з АР Крим і м. Севастополь, яка б передбачала визначений перелік документів, що є підставою для реєстрації.
- Внести зміни до частини 1 статті 317 ЦПК України, запровадивши однаковий підхід до визначення територіальної підсудності справ про встановлення фактів народження і смерті на тимчасово окупованих територіях України, із забезпеченням можливості звернення до будь-якого суду за межами тимчасово окупованої території України незалежно від місця проживання заявника.
- Внести зміни до абзацу другого частини 1 статті 317 ЦПК України, додавши до переліку можливих суб'єктів звернення до суду із заявою про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України спадкоємців померлого.
- Запровадити прозору процедуру ідентифікації ВПО під час отримання ними документів, що посвідчують особу. Підготувати та оприлюднити роз'яснення Державної міграційної служби України стосовно процедури проведення ідентифікації осіб та документів, які можуть бути використані для її проведення.

6. ПРАВА, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ СВОБОДОЮ ПЕРЕСУВАННЯ

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

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

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

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

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

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

А. Міжнародно-правова база

Права, пов'язані зі свободою пересування, є надзвичайно важливими на всіх етапах переміщення: захист від переміщення; захист і допомога під час переміщення; довготривалі рі-

шення проблеми переміщення. Тому вони знайшли широке і детальне відображення у *Керівних принципах*. Перш ніж перейти до аналізу найбільш актуальних *Керівних принципів*, слід підкреслити, що відповідно до норм міжнародного права в галузі прав людини, на яких ґрунтуються *Керівні принципи*, обмеження і відступ від права на свободу пересування доступимі, але тільки у певних конкретних випадках. Зокрема, у статті 12 МПГПП, що закріплює право на свободу пересування і свободу вибору місця проживання, вказується, що обмеження цих прав допускається тільки тоді, якщо вони «передбачені законом та є необхідні для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення чи моральних цінностей, прав і свобод інших осіб, і сумісні з іншими правами, визнаними в МПГПП». Аналогічним чином Європейська конвенція з прав людини відповідно до статті 15 про винятки під час надзвичайних ситуацій, допускає відступ від деяких прав відповідно до Конвенції протягом обмеженого періоду часу. Такі відступи від положень можуть бути зареєстровані Радою Європи, під час війни або інших надзвичайних ситуацій, якщо вони «критично потрібні під час надзвичайної ситуації, [і] за умов, що такі заходи не є несумісними з її іншими зобов'язаннями [держави] міжнародного права». Європейський суд з прав людини в кожному конкретному випадку визначає, чи заходи, які вживалися державою, не порушували Конвенції.

Відповідно до норм міжнародного права Принцип 6 встановлює право на захист від примусового (свавільного) переміщення (див. розділ 2 «Захист від свавільного переміщення»). Також у ньому зазначається, що будь-яке переміщення «не повинно тривати довше, ніж цього вимагають обставини».

У випадку переміщення права на свободу пересування залишаються вкрай важливими. У Принципі 12 підтверджується право кожної людини на особисту свободу та безпеку, а також те, що ніхто не може зазнавати безпідставного арешту або затримання. Також зазначається, що у випадку здійснення внутрішнього переміщення ВПО не повинні утримуватися або примусово розміщуватися в таборі; якщо за виняткових обставин виникає гостра потреба в такому утриманні або примусовому розміщенні, то воно припиняється відразу ж після того, як цього «більше не вимагають обставини»¹⁶⁶. ВПО також мають бути захищені від дискримінаційного арешту і утримання під вартою в результаті їхнього переміщення. За жодних умов внутрішньо переміщені особи не можуть бути взяті у заручники.

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

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

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

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

¹⁶⁶ Відповідно до положень міжнародного права прав людини та міжнародного гуманітарного права утримання та примусове розміщення ВПО у таборах може застосовуватися виключно як винятковий захід, якщо в цьому виникає гостра потреба. МПГЛ, ст. 9(1); Женевська Конвенція про захист цивільного населення під час війни, ст. 78. Див. також Пояснення, С. 58–60.

У Принципі 28(2) зазначено, що особливих зусиль має бути докладено для забезпечення вєбїчної участї внутрїшньо перемїщених осіб у плануванні і здїйсненні їхнього повернення або переселення і реїнтеграції.

В. Стандарти Ради Європи

Право на свободу пересування гарантується статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції, в якій зазначається: «Кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території»¹⁶⁷. Це включає право залишити країну¹⁶⁸. Нікого не може бути вислано шляхом застосування індивідуальних або колективних заходів з території держави, громадянином якої він є¹⁶⁹.

Як і в міжнародному праві, європейська система захисту прав людини дозволяє накладати певні обмеження на право свободи пересування за умови, що вони здійснюються «згідно із законом і коли це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної і громадської безпеки або економічного добробуту країни, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб»¹⁷⁰.

У випадку внутрїшнього перемїщення будуть застосовуватися всі вищезазначені гарантії. У Рекомендації Комітету міністрів РЄ про ВПО право на свободу пересування безпосередньо не згадується. Проте Рекомендація містить загальні настанови, що держави-члени будуть керуватися *Керівними принципами ООН* та іншими відповідними міжнародними документами в галузі прав людини і гуманітарного права¹⁷¹, в яких розглядається право на свободу пересування. Крім того, в Пояснювальній записці Комітету міністрів РЄ чітко зазначено про право на свободу пересування і право на вільний вибір місця проживання, про що наводиться цитата відповідного положення ЄКПЛ, статті 2 Протоколу 4 до Конвенції¹⁷².

Крім того, в Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО підкреслюється, що ВПО не повинні відправлятися назад у райони, де їхнє життя було б у небезпеці або де вони можуть зазнати катувань, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження, що суперечило б положенням статей 2, 3 та 5 Європейської конвенції з прав людини¹⁷³. Європейський суд з прав людини у справах, що стосуються принципу *непринциповості примусового повернення* біженців або шукачів притулку до країни їхнього походження, підкреслив обов'язок держав утримуватися від вжиття заходів, таких як екстрадиція, які можуть мати такі наслідки для висланих осіб, як небезпека нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження¹⁷⁴. Подібний висновок, вважаємо, можна було б зробити, за аналогією, в ситуаціях внутрїшнього перемїщення.

У справі *Ісмаїлов та інші проти Росії (Ismoilov and Others v. Russia)* загального завірення у «гуманному поводженні» з боку уряду Узбекистану було недостатньо, щоб протистояти доказам з низки об'єктивних джерел (наприклад, Спеціального доповідача ООН з питань тортур) щодо систематичного застосування тортур до ув'язнених у цілому, і що особи, наприклад, заявники, які були в розшуку за серйозні порушення, спрямовані проти уряду, піддавалися серйозному ризику катувань¹⁷⁵.

167 Протокол № 4 до Конвенції про захист з прав людини і основоположних свобод, 16 вересня 1963 р., ст. 2.1.

168 Там само, ст. 2.2.

169 Там само, ст. 3.

170 Там само, ст. 2.3 та 2.4.

171 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрїшньо перемїщених осіб, 5 квітня 2006 р., п. 1.

172 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)б, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., Прембула.

173 Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (2006)б щодо внутрїшньо перемїщених осіб, 5 квітня 2006 р., п. 5.

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

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

У справі *Шамаєв та інші проти Грузії і Росії (Shamayev and Others v. Georgia and Russia)*¹⁷⁶ Суд постановив, що екстрадиція одного із чеченських заявників із Грузії в Росію становитиме порушення статті 3, через ризик того, що до нього буде застосоване жорстоке поводження. Він та інші заявники були затримані після перетину російсько-грузинського кордону; вони були озброєні і деякі з них були поранені. Росіяни стверджували, що вони були «чеченськими терористами». У своїй оцінці відповідно до положень статті 3 Суд взяв до уваги такі фактори: п'ять заявників, яких було видано, утримувалися в одиночних камерах на Північному Кавказі, не маючи доступу до адвокатів; є докази того, що особи, які утримуються в «фільтраційних таборах» на Північному Кавказі, зазнають жорстокого поводження; що російська влада чинить перешкоди процесу міжнародного спостереження за утриманням ув'язнених; і що чеченці, які подали заяви до Суду, були піддані переслідуванню і вбивству.

Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО і Пояснювальна записка до цього документа підтверджують, що ВПО мають право добровільно повернутися, в безпечних умовах і з гідністю, до місця постійного проживання або переселитися в інші райони країни¹⁷⁷. Записка деталізує важливість забезпечення того, щоб повернення було сталим, із забезпеченням умов, «що сприяють тривалій реінтеграції репатріантів». З цією метою очікується, що держави-члени «забезпечать добровільне повернення переміщених осіб в місця їхнього походження шляхом створення зони безпеки і забезпечення мирного врегулювання конфліктів»¹⁷⁸. Крім того, «з метою гарантування самозабезпеченості ВПО відповідні органи повинні надавати їм придатне житло, забезпечити послуги із охорони здоров'я та освіти і, наскільки це можливо, надати можливість працевлаштування»¹⁷⁹. (Див. також окремі розділи з питань житла, охорони здоров'я, освіти і працевлаштування.)

Акцент Комітету міністрів на тому, що ВПО не тільки «мають бути належним чином поінформовані, але і мають отримати консультації в максимально можливій мірі» щодо будь-якого рішення, що впливає на їхнє становище до, під час і після переміщення,¹⁸⁰ виділено як таке, що має «особливо важливе значення» у виконанні програм реінтеграції та реабілітації ВПО¹⁸¹ (див. також розділ, що стосується консультацій з ВПО та їх залучення). В європейській системі захисту прав людини свободу пересування (з особливим акцентом на повернення) слід тлумачити таким чином, щоб це поняття включало в себе всебічну допомогу ВПО з боку держав-членів, оскільки права внутрішньо переміщених осіб на свободу пересування часто обмежуються через їхнє матеріальне становище або правову невизначеність.

Права, що стосуються свободи пересування, більш детально розглядалися Парламентською асамблеєю. Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009) описує різні варіанти врегулювання питань ВПО, і всі вони вимагають співпраці держав-членів¹⁸²: «Необхідно поважати право усіх ВПО на здійснення добровільного та поінформованого вибору між поверненням, інтеграцією у місці переміщення або переміщенням/переселенням до іншої частини країни». Зокрема, «право ВПО на повернення відповідно до міжнародного гуманітарного права, а також у межах прав на свободу пересування, що випливають з міжнародних і регіональних документів у галузі прав людини, повинні беззастережно дотримуватися і забезпечуватися всіма відповідальними органами»¹⁸³. Зобов'язання держав-членів щодо надання допомоги ВПО під час їх повернення або переселення включає в себе три важливих аспекти. По-перше, за-

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

177 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 12, та Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 12.

178 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 12.

179 Там само.

180 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 11.

181 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 11.

182 Рекомендація ПАРЕ 1877 (2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 9.

183 Там само, п. 10.

безпечення їхньої безпеки, зокрема в тих місцях, де були встановлені наземні міни та інші вибухонебезпечні боєприпаси¹⁸⁴. По-друге, держави-члени мають сприяти місцевому примиренню в тих випадках, коли переміщення стало результатом запеклого конфлікту¹⁸⁵. По-третє, ПАРЕ наголошує на необхідності інформаційно-правової підтримки ВПО, які хочуть переїхати¹⁸⁶. Принцип надання допомоги ВПО, які реалізують своє право на свободу пересування, окремо підкреслено в Резолюції ПАРЕ 2028 (2015), присвяченій питанню біженців і внутрішньо переміщених осіб в Україні¹⁸⁷.

І, нарешті, Комісар Ради Європи з прав людини підкреслив можливість залишити країну для пошуку притулку за кордоном, як це передбачено міжнародним правом. На відміну від юридично невизначеного статусу внутрішньо переміщених осіб, міжнародне право передбачає конкретні права для всіх осіб, які шукають притулку. Держави-члени не повинні обмежувати право своїх громадян залишити країну, що є важливим кроком для них, щоб мати право на міжнародний захист¹⁸⁸.

С. Аналіз національного законодавства

Відповідно до статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом.

На законодавчому рівні свобода пересування закріплена у Законі України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Відповідно до статті 2 цього Закону громадянам України, а також іноземцям та особам без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, гарантуються свобода пересування та вільний вибір місця проживання на її території, за винятком обмежень, які встановлені законом. Місце проживання особи повинно бути зареєстроване, проте реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Що стосується ВПО, то Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» не містить додаткових гарантій щодо забезпечення свободи пересування внутрішньо переміщених осіб, окрім рамкових норм щодо захисту від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання, а також створення умов для добровільного повернення ВПО до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. Проте, очевидно, збройний конфлікт, окупація частини території України є вагомими факторами, які впливають та певною мірою обмежують свободу пересування не тільки ВПО, але й інших громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства. Проте цей вплив має бути пропорційним та необхідним для забезпечення балансу між реалізацією особами свободи пересування та питаннями публічної безпеки, які є особливо нагальними у період збройного конфлікту.

Наразі досі залишаються актуальними питання подальшого поліпшення умов перетину меж тимчасово окупованих територій, зокрема, питання належного обладнання КПВВ, забезпечення мінімально необхідних умов для гідного перетину адміністративного кордо-

184 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 15.3.4.

185 Там само, п. 15.3.5.

186 Там само, п. 15.3.7.

187 Резолюція ПАРЕ № 2028(2015) «Гуманітарна ситуація щодо біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні», 27 січня 2015 р., п. 14.3.

188 Тематичний документ Комісара Ради Європи з прав людини: Право залишати країну (2013), С. 31.

ну або лінії зіткнення, відновлення транспортного пасажирського сполучення з тимчасово окупованими територіями, відкриття додаткових пунктів пропуску (зокрема, в Луганській області тощо).

Незважаючи на всі складнощі, відповідно до даних Державної прикордонної служби України щомісяця фіксується більше 1,2 мільйони перетинів адмінкордону з ТОТ Криму та лінії зіткнення в межах Донецької та Луганської областей¹⁸⁹.

Перетин адміністративного кордону з ТОТ Криму

Із початку конфлікту й окупації території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, у 2014 році був встановлений *адміністративний кордон* на межі тимчасово окупованої території України, транспортне пасажирське сполучення з ТОТ було припинене. Відповідно до статті 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України», на тимчасово окупованій території поширюється особливий правовий режим перетину меж ТОТ. Згідно зі статтею 10 вищезазначеного Закону громадяни України мають право на вільний та безперешкодний в'їзд на тимчасово окуповану територію і виїзд з неї через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України¹⁹⁰. Для іноземців та осіб без громадянства в'їзд на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускається лише за спеціальним дозволом¹⁹¹.

Щодо Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, затвердженого постановою КМУ від 4 червня 2015 року №367, важливо зауважити таке. На відміну від громадян України, які мають право в'їжджати/виїжджати з території Криму за умови пред'явлення документа, що посвідчує особу та належність до громадянства України, іноземці та особи без громадянства додатково мають отримувати спеціальний дозвіл. Цей дозвіл видається територіальним органом ДМС або територіальним підрозділом ДМС у Новотроїцькому чи Генічеському районі Херсонської області. При цьому заява на отримання дозволу має бути розглянута у строк не більше п'яти робочих днів. Пункт 21 Порядку містить вичерпний перелік підстав, які можуть слугувати обґрунтуванням необхідності отримання спеціального дозволу (зокрема, це питання провадження журналістської діяльності, провадження діяльності незалежними правозахисними місіями – виключно за клопотанням або погодженням із МТОТ, яке інформує МЗС). Така доволі складна забюрократизована процедура призводить до того, що в ситуації, коли необхідно терміново потрапити на територію окупованого Криму (наприклад, така необхідність регулярно з'являється у російських адвокатів, правозахисників, у іноземних журналістів), вони змушені порушувати законодавство України та напряму з території Російської Федерації потрапляти на окупований півострів. На необхідності запровадження спрощеного порядку неодноразово наголошували і українські правозахисні організації, які опікуються питаннями захисту прав людини на окупованій території Криму¹⁹². Крім того, рекомендація щодо зміни постанови КМУ № 367 щодо забезпечення спрощення процедури видачі дозволу на в'їзд/виїзд із Криму для іноземців та осіб без громадянства міститься у Базовому аналізі, проте вона не була виконана.

Другий важливий момент, на який варто звернути увагу, – це умови, за яких громадяни України можуть не допускатися до перетину адміністративного кордону і виїзду з ТОТ Криму.

189 Border control points: people's monthly crossings/ Державна прикордонна служба України. Доступно за посиланням: <https://app.powerbi.com/view?g=eyJrjoiYTdiM2VlOGYtYTI0Zi00OWI4LTlhNTgtZGFhNWwNkMGZiMmZjIiwidCI6IjdhNTE3MDMzLlE1ZGYtNDQ1MCO4ZjMyLWlWESODJmZTBhYTEyNSlslmMiOjh9.>

190 Перелік документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, визначається ст. 5 Закону України «Про громадянство України» або ст. 2 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України».

191 Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2015 р. № 367.

192 ZMINA – Центр прав людини. Доступно за посиланням: https://humanrights.org.ua/material/preview/pravozahisniki_rozpovili_shho-treba_zrobiti_vladi_u_nastupnomu_roci_abi_pripiniti_porushennja_prav_krimchan.

Зокрема, відповідно до підп. 5 п. 39 Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, затвердженого постановою КМУ від 4 червня 2015 року №367, уповноважені посадові особи підрозділу охорони державного кордону відмовляють у виїзді з тимчасово окупованої території у разі, коли особа порушила умови та порядок проходження контролю під час виїзду з тимчасово окупованої території України, митні правила, санітарні норми чи правила або не виконала законних розпоряджень чи вимог уповноважених службових осіб контрольних органів і служб, що здійснюють державний контроль у контрольних пунктах. Таким чином, на будь-яких осіб, включно із громадянами України, може поширюватися дія цієї відмови виїзду з ТОТ, а отже, їм може бути заборонений виїзд з окупованої території Криму. Хоча, наприклад, відповідно до пункту 7 Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою КМУ від 27 січня 1995 року № 57, громадяни України в'їздять в Україну без будь-яких обмежень.

За порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї може наступати як адміністративна відповідальність (відповідно до статті 204² КУпАП), так і кримінальна (відповідно до статті 332¹ КК України). Кваліфікація діяння як правопорушення чи злочину залежить від мети його вчинення, і якщо мета – заподіяння шкоди інтересам держави, – то таке діяння кваліфікується як злочин.

Особливості режиму перетину лінії зіткнення в межах Донецької та Луганської областей

Що стосується Донецької та Луганської областей, то територію, що тимчасово не контролюється Урядом України, відділяє від території, що перебуває під контролем Української влади, так звана *лінія зіткнення*. Порядок переміщення осіб через цю лінію визначається Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженим наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при СБУ (керівника АТО на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 року № 222-ог (далі – Тимчасовий порядок).

Важливо зазначити, що у січні 2018 року Парламентом був прийнятий Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» (№ 2268-VIII), відповідно до якого частина території Донецької та Луганської областей була визнана тимчасово окупованою Російською Федерацією. Проте межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях, були визначені Президентом України за поданням Міністерства оборони України, підготовленим на основі пропозицій Генерального штабу Збройних Сил України, лише 7 лютого 2019 року (Указ Президента України № 32/2019). Відповідно до статті 12 вищезазначеного Закону порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів із таких територій визначаються Кабінетом Міністрів України. Проте станом на березень 2019 року цей порядок не був затверджений, і наразі продовжує діяти Тимчасовий порядок, затверджений наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при СБУ (керівника АТО на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 року № 222-ог.

Відповідно до Тимчасового порядку в'їзд на тимчасово неконтрольовану територію (далі – ТНТ)¹⁹³ та виїзд з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) здійснюється за умови пред'явлення документів, що посвідчують особу, та дозволу фізичної особи – рішення відповідного підрозділу з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки через лінію зіткнення про перетин фізичними особами лінії зі-

¹⁹³ У Тимчасовому порядку вживається термін «тимчасово неконтрольована територія» у значенні «територія, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» (п. 1.3 Тимчасового порядку).

ткнення в рамках діючих контрольних пунктів в'їзду-виїзду, на підставі якого дані про особу вносяться до електронного реєстру (пункт 1.3 Тимчасового порядку)¹⁹⁴.

Для отримання дозволу фізичній особі необхідно зареєструватися на веб-порталі СБУ <https://urp.ssu.gov.ua/> та заповнити формалізовану заяву або подати заповнену заяву особисто чи надіслати її поштою до Координаційного центру, Координаційної групи, КПВВ, на блокпост першого рубежу. Утім, хоча оформлення дозволу через заповнення он-лайн форми є простішим шляхом його отримання порівняно з іншими, досить часто виникають труднощі як із роботою самого сайту, так і з усуненням помилок, які були допущені заявником під час заповнення форми.

Важливо зауважити, що особа, яка хоче отримати дозвіл, повинна мати підстави для виїзду на ТНТ (наприклад, наявність об'єктів нерухомості на ТНТ або смерть близького родича чи членів сім'ї на ТНТ тощо). Крім того, проводиться відповідна перевірка особи, яка подала заявку, уповноваженими особами правоохоронних та контролюючих органів (така перевірка проводиться протягом 10 днів з дня подачі заявки). Відповідно до пункту 7.6 Тимчасового порядку дозвіл фізичній особі надається для одноразового (терміном дії до 20 діб) перетинання лінії зіткнення або багаторазового (без обмеження терміну дії) в'їзду на ТНТ та виїзду з неї через будь-які діючі КПВВ. Проте фактично до 28 березня 2019 року¹⁹⁵ дозвіл на багаторазове перетинання лінії зіткнення діяв лише один рік, після чого він потребував подовження, а де-факто – оформлення заново.

Перетинання або спроба перетинання лінії зіткнення в районі проведення АТО або неконтрольованої ділянки державного кордону України в цьому районі в будь-який спосіб поза КПВВ чи в КПВВ без відповідних документів або з використанням підроблених документів чи таких, що містять недостовірні відомості про особу, або без дозволу відповідних органів влади, тягне за собою адміністративну відповідальність відповідно до статті 204⁴ КУпАП.

Запровадження дозвільної системи перетину лінії зіткнення породжує багато проблем, особливо для уразливих груп населення (наприклад, осіб похилого віку, дітей-сиріт тощо), сприяє існуванню черг при перетині КПВВ, появі численних повідомлень про відмову у пропуску через лінію зіткнення через закінчення строку дії дозволу, і, як наслідок, може призводити до виникнення корупційних ризиків. Відповідно до даних звіту Благодійного фонду «Право на захист» за 11 місяців 2018 року 3 % від усіх респондентів (736 опитаних осіб) пригадали випадки, коли вони не змогли перетнути лінію зіткнення через КПВВ протягом 6 місяців, що передували даті проведення опитування. Відсутність дозволу на перетин була найбільш поширеною причиною таких випадків. Навіть попри те, що частка таких респондентів невелика, такі випадки можуть значно вплинути на осіб у тяжкому матеріальному становищі¹⁹⁶. При цьому згідно з даними UN OCHA щонайменше 50 осіб померло або були тяжко пораненими у 2018 році при перетині лінії зіткнення¹⁹⁷.

Відповідно до Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2020 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р дозвільна система перетину лінії зіткнення мала бути скасована у 2016 році, проте наразі вона діє.

Перетин лінії зіткнення/адміністративного кордону з дітьми

Значні проблеми виникають при перетині адміністративного кордону та лінії зіткнення із дітьми, які не досягли 16-річного віку, оскільки в'їзд на тимчасово окуповані території від-

194 Детальніше процедура, підстави для надання дозволу або відмови у наданні дозволу описані у розділі VII Тимчасового порядку.

195 Електронні дозволи для переміщення через лінію розмежування стають безстроковими. Восток SOS. Доступно за посиланням: <https://vostok-sos.org/perepustki-cherez-linii-rozmezhuвання-stayut-bezstrokovimi/>.

196 Моніторинговий звіт «Перетин лінії зіткнення через КПВВ», 11 місяців 2018 р. / БФ «Право на захист» у партнерстві з HIAS. Доступно за посиланням: <http://vpl.com.ua/uk/materials/6372/>.

197 Ukraine. Checkpoints-Humanitarian Snapshot /OCHA. Доступно за посиланням: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ukraine_humanitarian_snapshot_checkpoints_20190114.pdf.

бувається відповідно до Правил перетинання державного кордону громадянами України, затверджених постановою КМУ від 27 січня 1995 року №57. Це означає, що перетин адміністративного кордону/лінії зіткнення при виїзді (поверненні) дитини у супроводі одного з батьків на ТОТ, можливий за нотаріально посвідченою згодою другого з батьків із зазначенням у ній держави прямування та відповідного часового проміжку перебування у цій державі, якщо другий з батьків відсутній у пункті пропуску (підпункт 1 пункту 4 Правил). Таку нотаріальну згоду неможливо оформити на тимчасово окупованих територіях України, оскільки цей документ визнається недійсним з точки зору національного законодавства України. А отже, один із батьків, який буде відсутній у пункті пропуску, має виїхати на підконтрольну Уряду України територію (або на територію іншої держави) і оформити такий дозвіл для в'їзду своєї дитини на тимчасово окуповані території України.

Такий порядок перетину адміністративного кордону/лінії зіткнення суттєво обмежив свободу пересування для сімей із дітьми, оскільки досить часто неможливість отримання нотаріально посвідченої згоди другого з батьків є значною перешкодою для осіб, які бажають виїхати з ТОТ, оскільки існує суттєвий ризик ускладнень під час повернення на окуповані території (наприклад, відмова у в'їзді на ТОТ із дитиною). Крім того, ця ситуація може викликати додаткові ускладнення при поверненні родини до покинутого місця проживання на ТОТ.

Варто зауважити, що у разі відсутності згоди другого з батьків, виїзд на ТОТ дитини можливий, зокрема, за такими документами: свідоцтво про смерть другого з батьків, рішення суду про позбавлення батьківських прав другого з батьків, довідки про наявність заборгованості із сплати аліментів, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за чотири місяці, тощо (пункт 4 Правил перетинання державного кордону громадянами України). Крім того, одним із таких документів може бути судове рішення про надання дозволу на виїзд з України громадянину, який не досяг 16-річного віку, без згоди та супроводу другого з батьків. Проте подібне рішення суду необхідно отримувати на кожний виїзд дитини, і надання за рішенням суду дозволу на постійні виїзди дитини за кордон (у даному випадку – на тимчасово окуповані території України) без згоди одного з батьків на майбутнє до досягнення нею повноліття або віку 16 років суперечить чинному законодавству (зокрема, змісту положень статей 141, 157 СК України, які визначають рівність прав та обов'язків батьків щодо виховання дитини). Проте певний час суди приймали рішення, в яких дозволяли багаторазові виїзди дитини на ТОТ до досягнення нею повноліття.

Перевірки місця проживання ВПО

З метою контролю за бюджетними коштами під час їхнього отримання ВПО, у 2016 році були запроваджені дискримінаційні механізми контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем фактичного проживання/перебування. Зокрема, були затверджені відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року №365 два порядки – Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування. Фактично ці Порядки містять норми, які дозволяють працівникам УПСЗН відвідувати місце проживання ВПО для складання акта обстеження матеріально-побутових умов, від якого, у свою чергу, залежить призначення, продовження і поновлення всіх видів соціальних виплат ВПО.

Зокрема, відповідно до пункту 7 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, для призначення (відновлення) соціальних виплат УПСЗН за власною ініціативою або за зверненням органів, що здійснюють соціальні виплати, проводить перевірку достовірності зазначеної в заяві ВПО інформації про фактичне місце проживання/перебування внутрішньо переміщеної особи. За результатами проведення такої перевірки УПСЗН складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї за встановленою формою. При цьому відсутність особи за фактичним місцем проживання/перебуван-

ня, зазначеним у заяві про призначення (відновлення) соціальної виплати, є підставою для відмови заявникові у призначенні (відновленні) такої виплати (пункт 13).

Другий Порядок – Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування – встановлював, що контроль за проведенням соціальних виплат ВПО здійснюють УПСЗН шляхом відвідування не рідше ніж один раз на шість місяців фактичного місця проживання/перебування ВПО, про що складається акт обстеження матеріально-побутових умов сім'ї. Крім регулярних перевірок місця проживання, можуть проводитися додаткові перевірки (у разі наявності інформації, яка може вказувати на зміну ВПО місця проживання чи повернення особи на покинуте місце проживання, тощо). Порядок передбачає, що у разі відсутності ВПО за фактичним місцем проживання у момент проведення перевірки, це може призвести до припинення ВПО всіх видів соціальних виплат і пенсії.

У 2017 році постановою КМУ від 8 червня 2016 року № 365 була частково оскаржена в судовому порядку. У своєму рішенні у справі № 826/12123/16¹⁹⁸ Окружний адміністративний суд м. Києва визнав нечинними пункти 7, 8, 9, 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 365. Це рішення було підтримано Київським апеляційним адміністративним судом (4 липня 2018 року) та остаточно – Верховним Судом (20 грудня 2018 року). Проте навіть після набрання судовим рішенням чинності у липні 2018 року, фактично перевірки місця проживання ВПО не припинилися повністю, оскільки рішенням суду не була скасована норма пункту 12 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, відповідно до якого акт обстеження матеріально-побутових умов є обов'язковим для призначення (відновлення) соціальних виплат.

Реєстрація місця проживання ВПО

Питання забезпечення права на свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні тісно пов'язане із питанням реєстрації місця проживання. Незважаючи на в цілому позитивні зміни в частині децентралізації системи реєстрації місця проживання, ця система все ще потребує комплексного реформування. За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного у 2018 році, частка осіб, які проживають не за місцем реєстрації, становить 12 %, що еквівалентно щонайменше 3,3 мільйонам дорослого населення України (не враховуючи осіб, які мають довідку внутрішньо переміщених осіб, іноземок та іноземців, осіб без громадянства та тих осіб, які не мають зареєстрованого місця проживання взагалі)¹⁹⁹.

Відповідно до частини 2 статті 2 Закону України «Про свободу пересування і вільний вибір місця проживання в Україні» реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження. Проте наявність відповідної відмітки щодо зареєстрованого місця проживання у паспорті громадянина України є важливою умовою реалізації прав будь-якої особи в Україні, в тому числі ВПО, – починаючи з питання перетину адмінкордону/лінії зіткнення і завершуючи питаннями майбутньої участі у виборах. Крім того, саме зареєстроване місце проживання зазвичай стає формальною підставою для взяття на облік ВПО, але воно може стати і підставою для дискримінації осіб з окупованих територій (наприклад, як у ситуації з визнанням мешканців Криму нерезидентами для банківської системи України)²⁰⁰.

198 Доступно за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67481245>.

199 Аналітичний центр CEDOS. Доступно за посиланням: <https://cedos.org.uk/articles/hromadiany-ukrainy-shcho-zhyvut-ne-za-mistsem-reiestratsii-reziyme-doslidzhennia-ikhnia-kilkist-ta-problemy>.

200 Детальніше про це див. у розділі «Недискримінація».

Відповідно до змін, які відбулися у системі реєстрації місця проживання у 2016 році, повноваження з реєстрації місця проживання були передані від ДМС до органів реєстрації, утворених органами місцевого самоврядування²⁰¹. На виконання цих змін Урядом були прийняті нові Правила реєстрації місця проживання²⁰². Відповідно до пункту 3 цих Правил реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання/перебування здійснюється виконавчим органом сільської, селищної або міської ради, сільським головою (орган реєстрації) на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, на яку поширюються повноваження відповідної сільської, селищної або міської ради. Це, у свою чергу, означає, що особи, які виїхали з ТОТ, не можуть отримати реєстрацію місця проживання на ТОТ (навіть якщо мають там у власності житло)²⁰³. Так само здебільшого ВПО не можуть зареєструвати своє місце проживання на підконтрольній Уряду України території через необхідність мати документальне підтвердження права на проживання у житлі (це може бути свідоцтво про право власності на житло, договір оренди, дозвіл власника житла на реєстрацію у ньому ВПО тощо), яке досить складно отримати. Тож у разі втрати паспорта громадянина України, заміни паспорта у зв'язку із зміною прізвища тощо, ВПО стикаються із проблемою відсутності можливості зареєструвати своє місце проживання як на ТОТ, так і на підконтрольній Уряду України території.

У червні 2018 року у Верховній Раді України був зареєстрований законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим» (реєстр. 8432)²⁰⁴. Як зазначається у Пояснювальній записці, основною метою законопроекту є унормування процедури обліку ВПО, зокрема, щодо внесення відомостей про місце проживання таких осіб до реєстру територіальної громади.

Також законопроектом передбачається надання можливості громадянам України, які проживали або проживають на тимчасово окупованих територіях, зареєструвати своє місце проживання через орган реєстрації місця проживання особи на тимчасово окупованих територіях, якими визначаються Донецька, Луганська обласні військово-цивільні адміністрації та обласна державна адміністрація Херсонської області для тимчасово окупованих територій Донецької, Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя відповідно. Це вкрай важливе положення, оскільки наразі ті особи, які залишилися проживати на ТОТ (особливо – діти) стикаються із численними проблемами через відсутність можливості зареєструвати своє місце проживання на окупованій території: це й проблеми із перетином адміністративного кордону/лінії розмежування; труднощі із подальшим оформленням довідки про взяття на облік ВПО у разі виїзду з ТОТ тощо.

Разом із тим варто зауважити, що дія законопроекту поширена виключно на неповнолітніх осіб, у яких місце проживання батьків чи одного з них або іншого законного представника цієї неповнолітньої особи зареєстровано на тимчасово окупованій території Донецької чи Луганської областей, Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Проте і повнолітні, і неповнолітні громадяни України, які проживають на ТОТ, повинні мати право бути зареєстрованими там, де вони мешкають. В іншому випадку ця частина українського населення не буде мати рівний доступ до отримання адміністративних послуг та реалізації прав порівняно з іншими громадянами України, які мають зареєстроване місце проживання. Крім того, через

201 Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» (888-VIII).

202 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 2 березня 2016 р. №207.

203 Мова йде лише про нову реєстрацію місця проживання. Водночас поновлення запису про зареєстроване місце проживання особи на ТОТ є можливим (хоча ця процедура і врегульована відомчими роз'ясненнями ДМС).

204 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо обліку та реєстрації місця проживання громадян України на тимчасово окупованих територіях Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64152.

відсутність у паспорті у дорослих інформації про зареєстроване місце проживання буде призводити до того, що їхні діти також у майбутньому не будуть мати таку реєстрацію.

Свобода пересування на території ООС

Відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який набрав чинності 24 лютого 2018 року, на території Донецької та Луганської областей запроваджуються заходи із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації.

Відповідно до статті 12 вищезазначеного Закону, в'їзд осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзд осіб, переміщення товарів з таких територій здійснюються через контрольні пункти в'їзду-виїзду. Командувач об'єднаних сил у разі реальної загрози життю та здоров'ю осіб, які перетинають лінію розмежування, має право обмежити в'їзд цих осіб на тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей на період існування цієї загрози.

Перебування в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях осіб, не залучених до проведення таких заходів, може тимчасово бути обмежено на період проведення таких заходів Командувачем об'єднаних сил.

Крім того, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та особи, залучені до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, відповідно до Конституції та законодавства України мають право тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксирувувати транспортні засоби.

* * *

17 липня 2019 року було схвалено постанову Кабінету Міністрів України від № 815 «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій», спрямовану на вирішення низки вказаних вище проблем. Однак набуття нею чинності було відтерміновано через запровадження окремих додаткових вимог, що можуть ускладнити перетин лінії зіткнення певними категоріями громадян (принаймні в короткотерміновій перспективі). Зокрема, в'їзд на тимчасово окуповані території України громадянами України, які не досягли 16-річного віку, має здійснюватися через контрольні пункти в'їзду/виїзду за умови пред'явлення паспорта громадянина України або паспорта громадянина України для виїзду за кордон, або тимчасового посвідчення громадянина України, або проїзного документа дитини.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Скасувати вимоги щодо проведення перевірок місця проживання ВПО для призначення чи відновлення їм соціальних виплат, які не пов'язані із внутрішнім переміщенням.*
- *КМУ вдосконалити Порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів із таких територій.*
- *Уніфікувати підходи до питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповані території Криму та частини Донецької і Луганської областей та виїзду з них, та внести відповідні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.*

- Розглянути питання про відновлення транспортного пасажирського сполучення з тимчасово окупованими територіями України з урахуванням питань національної безпеки.
- Внести зміни до постанови КМУ № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», забезпечуючи спрощення процедури видачі дозволу на в'їзд/виїзд з Криму для іноземців та осіб без громадянства (зокрема, адвокатів, правозахисників, журналістів).
- До проведення комплексної реформи системи реєстрації місця проживання забезпечити механізм реєстрації місця проживання на тимчасово окупованих територіях України згідно з законодавством України для осіб, які виїхали чи продовжують проживати на цих територіях (зокрема, для дітей, що досягають 14 років та мають отримувати паспорт).

7. СІМЕЙНЕ ЖИТТЯ

Зазвичай сім'я є базовою одиницею, яка вимагає захисту. Захист і невтручання у сімейне життя під час внутрішнього переміщення є вкрай важливим для благополуччя ВПО. До основних проблем, які стосуються поваги до сімейного життя під час переміщення належать: збереження єдності сім'ї; возз'єднання сім'ї; визначення долі членів сім'ї, які зникли безвісти; та віддання належної пошани померлим²⁰⁵. За певних умов поняття «сім'я» може набувати ширшого значення, ніж зазвичай застосовується в більшості правових систем. Воно може включати не лише осіб, які мають прямий правовий або натуральний зв'язок, але також «осіб, які належать до сім'ї завдяки спільному проживанню, взаємній підтримці або емоційним зв'язкам, у випадках, коли вони вважають себе частиною сім'ї і бажають жити разом»²⁰⁶.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на єдність сім'ї.

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

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

А. Міжнародно-правова база

Відповідно до норм міжнародного права у Принципі 17 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення зазначається, що кожна людина має право на захист від втручання в його/її сімейне життя. З метою забезпечення цього права для ВПО членам сім'ї, які бажають залишатися разом, має бути надана така можливість²⁰⁷. Принципом 17(4) визначено, що члени сімей ВПО, особиста свобода яких була обмежена в результаті переселення або примусового утримання в таборах, мають право залишатися разом²⁰⁸ (див. також розділ 6 «Права, пов'язані із свободою пересування»).

²⁰⁵ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 93.

²⁰⁶ Там само, С. 94.

²⁰⁷ Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 17(2).

²⁰⁸ Там само, 17(4).

Сім'ї, які були роз'єднані в результаті переміщень, повинні бути возз'єднані по можливості в найкоротші терміни. Мають бути прийняті всі належні заходи для прискорення возз'єднання таких сімей, особливо якщо мова йде про дітей. Компетентні органи мають сприяти пошуку, проведеному членами сім'ї, а також заохочувати і співпрацювати із гуманітарними організаціями, що беруть участь у вирішенні завдань із возз'єднання сімей²⁰⁹.

У Принципі 16 Керівних принципів зазначається, що всі ВПО мають право знати про долю і місцезнаходження зниклих родичів. Відповідні органи влади повинні докладати зусиль для з'ясування долі і місцезнаходження ВПО, які вважаються зниклими, і співпрацювати з компетентними міжнародними організаціями, які беруть участь у вирішенні цього завдання²¹⁰. Вони повинні інформувати близьких родичів про хід пошуків і повідомляти їх про будь-які досягнуті результати. Відповідні органи повинні докладати зусиль для збору та ідентифікації останків померлих, не допускати їх розкрадання і наругу над ними, а також сприяти поверненню цих останків найближчим родичам або забезпечити їх належне поховання²¹¹. За будь-яких обставин необхідно забезпечити захист і повагу місць поховання ВПО. ВПО повинні мати право доступу до місць поховання їхніх померлих родичів²¹².

Як загальний принцип у Керівних принципах зазначається важливість забезпечення спеціальних потреб дітей, особливо без супроводу повнолітніх, а також інших осіб, у тому числі осіб з обмеженими можливостями та осіб похилого віку²¹³.

В. Стандарти Ради Європи

Питанням сімейного життя приділяється значна увага у багатьох документах Ради Європи. Стаття 8 Європейської конвенції з прав людини гарантує кожному «право на повагу до його приватного і сімейного життя, житла і до таємниці кореспонденції» і захищає від необґрунтованого втручання з боку державних органів²¹⁴.

Європейська соціальна хартія включає в себе низку положень, які стосуються захисту сімейного життя, оскільки сім'я вважається основним елементом суспільства. Сім'я має право на соціальний, правовий та економічний захист за допомогою таких заходів, як надання соціальної допомоги або надання сім'ям житла²¹⁵. Діти і підлітки мають бути захищені від бездоглядності, насильства та експлуатації, а особлива увага щодо захисту має надаватися тим, хто тимчасово або остаточно позбавлений підтримки своєї родини²¹⁶.

У Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО і відповідній Пояснювальній записці докладно розглядаються ці положення в контексті переміщення. Рекомендація передбачає заходи зі сприяння возз'єднанню сімей, розділених через переміщення і встановлення місцезнаходження зниклих членів сімей²¹⁷.

У Резолюції 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» Парламентська асамблея закликала Україну ухвалити урядову програму надання допомоги сім'ям зниклих та полонених осіб під час війни в Україні, а також сім'ям осіб, затриманих та ув'язнених російськими органами влади в анексованому Криму та на території Російської Федерації в контексті війни. До питань для вирішення всіма сторонами конфлікту було включено надання сім'ям

209 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 17(3).

210 Там само, Принципи 16(1) та (2).

211 Там само, Принцип 16(3).

212 Там само, Принцип 16(4).

213 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 4(2).

214 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 4 листопада 1950 р., ст. 8 – право на повагу до приватного і сімейного життя.

215 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., ст. 16 – право сім'ї на соціальний, правовий та економічний захист.

216 Там само, стаття 17 – право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист.

217 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 6.

зниклих осіб необхідної допомоги в пошуку та, за відповідних обставин, у виявленні останків їхніх близьких у тісному співробітництві із МКЧХ, створення спільної робочої групи для вирішення проблеми зниклих осіб та забезпечення ефективного функціонування такої групи, до якої входитимуть представники України, Російської Федерації, МКЧХ і незаконних збройних формувань Донецької та Луганської областей²¹⁸. У Резолюції «Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі», що також була прийнята у 2018 році, Парламентська асамблея нагадала про попередній документ стосовно гуманітарних наслідків війни в Україні²¹⁹ і знов звернула увагу України на необхідність підтримки проектів з відновлення сімейних зв'язків, які здійснюють Міжнародний комітет Червоного Хреста в Україні і Росії, а також забезпечити МКЧХ можливість відвідувати з належною охороною і захистом райони, що постраждали від конфлікту, з тим щоб продовжити експертно-криміналістичну роботу у справах осіб, які зниклих безвісти.

Питання, пов'язані із сімейним життям, неодноразово ставали предметом розгляду в Європейському суді з прав людини. У Пояснювальній записці до Рекомендації Комітету міністрів щодо ВПО є посилання на справу, яку розглядав Європейський суд з прав людини і в якій підтверджувалось особливе значення сімейного життя в умовах переміщення; зокрема, члени сім'ї повинні мати можливість залишатися разом, якщо вони цього хочуть, а держави-члени зобов'язані не перешкоджати розвитку сімейних зв'язків²²⁰. У цілому Суд вважає, що «сімейні зв'язки можуть існувати між позашлюбними партнерами, між братами і сестрами, дідами/бабами і внуками або дядьками й тітками і племінниками та племінницями»²²¹.

Страждання, пережиті родичами зниклих безвісти осіб, на думку Суду, є проявом негуманного і такого, що принижує гідність, поводження (стаття 3 ЄКПЛ)²²². Фактори, які беруться до уваги при визначенні наявності порушення статті 3, включають близькість сімейних зв'язків, зокрема зв'язку на кшталт батько – дитина, ступінь, у якому член сім'ї став свідком подій, про які йде мова, участь сім'ї в процесі отримання інформації про зниклу особу і те, як відреагувала влада²²³. Коли відповідальність за зникнення складно встановити, Суд розглядав можливість залучення держави до проведення розслідування і надання інформації про такі випадки в межах процесуального зобов'язання держави щодо захисту права на життя відповідно до положень статті 2 Конвенції²²⁴.

У декількох справах Суд встановив порушення права на сімейне життя на підставі обставин, які мають особливе значення в контексті переміщення, зокрема обмеження свободи пересування і відмова в праві на повернення²²⁵ (див. також розділ 6 «Права, пов'язані із свободою пересування») або пошкодження чи руйнування будинку²²⁶ (див. також розділи 8 «Житло та нормальні умови проживання» та 15 «Власність та майно»). У справі *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*) Суд визначив, що обмеження пересування, яких зазнали греки-

218 Резолюція ПАРЄ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 р.

219 Резолюція ПАРЄ 2214 (2018) «Гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб в Європі» від 26 квітня 2018 р.

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

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

222 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., з посиланням на судові справи *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., пп. 154–158, та *Ірек проти Туреччини* (*Irek v. Turkey*), заява № 25760/94, рішення від 17 лютого 2004 р., пп. 178–183. В обох справах Суд визначив порушення ст. 4 ЄКПЛ щодо заборони катувань, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження. Див. також подібні міркування у справах *Уцаєва та інші проти Росії* (*Utsayeva and others v. Russia*), заява №29133/03, рішення від 29 травня 2008 р.

223 ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини* (*Cyprus v. Turkey*), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., п. 156.

224 Там само, п. 131.

225 Там само, п. 292. Див. також у тій самій справі про переміщених осіб п. 175: «В наявності триває порушення статті 8 Конвенції, що виражається у відмові дозволити повернутися будь-кому з переміщених осіб з числа греків-кіпріотів у свої будинки в північній частині Кіпру». Заборона повернення також викликала порушення положень ст. 8 ЄКПЛ у справі *Саїнадзе та інші проти Грузії* (*Saghinadze and others v. Georgia*), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 р.

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

кіпріоти, було небезпечним для сімейного життя настільки, що становило порушення положень статті 8 ЄКПЛ, зокрема:

«... Право греків-кіпріотів, які перебувають в анклаві, на сімейне життя було значно ускладнене через заходи, введені владою ТРПК для обмеження можливості возз'єднання сімей. Таким чином, уряд-відповідач у ході розгляду в Комісії не оскаржував питання того, що грекам-кіпріотам, які назавжди покинули північну частину Кіпру, не було дозволено повернутися, навіть якщо вони залишили там сім'ю. Хоча влада ТРПК запровадила в 1998 році певні механізми щодо обмежених сімейних візитів, період, який розглядався в контексті даної заяви, характеризувався серйозними обмеженнями на кількість і тривалість таких візитів. Крім того, протягом згаданого періоду школярам з Північного Кіпру, які відвідували школи на півдні, не дозволялося повернутися на північ на постійне місце проживання після досягнення 16-річного віку для хлопчиків і 18 років – для дівчаток. Також слід зазначити, що деякі обмеження застосовувалися щодо відвідувань школярами своїх батьків, які проживали на півночі»²²⁷.

У справі *Маккан проти Сполученого Королівства (McCann v. the United Kingdom)* Суд, розглядаючи питання насильницького виселення заявника з місцевого житла, яке перебувало у розпорядженні органів влади, визнав, що «втрата особою житла – це крайня форма втручання у право на повагу до житла»²²⁸.

У справі *Ментеш проти Туреччини (Menteş v. Turkey)*²²⁹, яка була пов'язана зі знищенням будинків заявників турецькими силами безпеки в ході кампанії проти Робітничої партії Курдистану на південному сході Туреччини, Суд дійшов висновку, що всі заявники, в тому числі та, яка не мала власного будинку, перебували «під захистом гарантій, що надаються статтею 8 Конвенції»²³⁰. У зазначеній заявниці було житло, оскільки вона мала «міцні сімейні зв'язки», а також регулярно проводила там значні періоди часу. Таким чином, за відсутності правового інтересу, житло розташоване там, де заявник проживає з дозволу власника.

У справі *Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan)*²³¹ Суд з'ясував, що заявник проживав у Гулістані більшу частину свого життя до того моменту, поки його змусили виїхати; таким чином, він мав там «житло», і неможливість повернутися до села вплинула на його «приватне життя» у значенні статті 8 ЄКПЛ. Тривала відсутність не могла вважатися розривом сталого зв'язку із його житлом. Суд постановив, що в обставинах даної справи, культурна та релігійна прив'язаність заявника до могил його родини в селі також підпадає під поняття «приватного та сімейного життя»²³². У справах *Дімейдс проти Туреччини (Demades v. Turkey)*²³³ й *Діогенус та Церіотіс проти Туреччини (Diogenous and Tseriotis v. Turkey)*²³⁴ Суд визначив, що другий/дачний будинок також може виступати житлом у значенні статті 8 Конвенції. Суд, зокрема, зазначив, що «особа може проживати “на два будинки” або сформувати сталий емоційний зв'язок із другим будинком і сприймати його як житло». Таким чином, вузьке тлумачення поняття «житло» може викликати такий самий ризик нерівного ставлення, як і вузьке тлумачення поняття «приватне життя», якщо виключити осіб, які можуть потрапити в ситуацію, подібну до вищезазначеної»²³⁵.

У багатьох справах, в яких йдеться про конфлікти та переміщення, порушення права на повагу до приватного та сімейного життя, яке включає повагу до житла²³⁶, розглядається ра-

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

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

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

230 Там само, п. 73.

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

232 Там само, п. 257.

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

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

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

236 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 4 листопада 1950 р., ст. 8.

зом із порушенням статті 1 Першого протоколу до ЄКПЛ – мирне користування майном²³⁷. Це ґрунтується на тому факті, що заборона повернення заважає доступу до власності або пов'язана із руйнуванням власності владою. У справі *Доган та інші проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)* Суд вказав на зв'язок між правом на сімейне життя та користуванням майном: «Суд вважає, що не може бути ніякого сумніву в тому, що відмова заявникам у доступі до свого житла та засобів існування, на додаток до спричинення порушення статті 1 Першого протоколу, становить також серйозне і невинуватене втручання у право на повагу до сімейного життя і житла»²³⁸ (див. також розділ 15 «Власність та майно»).

С. Аналіз національного законодавства

Турбота про благополуччя сімейного життя є важливою складовою захисту ВПО, збереження сімей яких часто опиняється під загрозою через різноманітні проблеми фінансового, психологічного, соціального та іншого характеру, що пов'язані з переміщенням. Внутрішньо переміщені особи в Україні продовжують досі стикатися з проблемами возз'єднання сім'ї та пошуку родичів, членів родини, які зникли безвісти. Негативно впливати на єдність родин може встановлена українським законодавством фактична заборона перевезення майна ВПО на контрольовану територію, а також обмеження на провезення готівки (див. розділ 15 «Власність та майно»), проблеми з продажем майна²³⁹, у тому числі з його невеликою вартістю порівняно з аналогічним майном, розташованим на контрольованій території та складною процедурою оформлення.

Відповідно до статті 51 Конституції України сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою. Передбачено конституційний захист від втручання у сімейне життя (стаття 32), яке, головним чином, полягає в обмеженні збирання інформації про людину та гарантує судовий захист права спростувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї. Основним законом у сфері регулювання сімейних відносин є Сімейний кодекс України, у якому проголошено, що сім'я є первинним та основним осередком суспільства. Окремі аспекти сімейних відносин регулюються іншими законодавчими актами у сфері освіти, соціального захисту тощо.

У Базовому аналізі зверталася увага на відсутності єдиного законодавчого підходу до визначення поняття «сім'я». Так, у Сімейному кодексі України надано основні елементи та характерні ознаки цього поняття, зокрема те, що сім'я створюється на підставі шлюбу, кровного споріднення, усиновлення, а також на інших підставах, не заборонених законом, і таких, що не суперечать моральним засадам суспільства. У Законі України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» під сім'єю розуміються особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. У Законі «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» надано визначення поняття «сім'я з дітьми» як поєднане родинними зв'язками та зобов'язаннями щодо утримання кола осіб, у якому виховуються рідні, усинов-

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

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

239 Зокрема, особи оформлюють продаж нерухомості за законодавством України та за квазі-законодавством незаконних республік. Згідно з Порядком вчинення нотаріальних дій нотаріусами України до грудня 2017 р. при відчуженні майна необхідно було надавати довідку про стан сім'ї житлово-експлуатаційної організації, квартального комітету або іншого уповноваженого органу з питань реєстрації місця проживання. З 4 грудня 2017 р. довідку про склад сім'ї замінили відповідною заявою відчужувача. При посвідченні правочину щодо відчуження нерухомого майна відчужувач подає заяву про наявність/відсутність прав малолітніх та неповнолітніх дітей, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб на користування цим майном. З метою перевірки відсутності прав малолітніх та неповнолітніх дітей, недієздатних чи обмежено дієздатних осіб на користування відчужуваним нерухомим майном нотаріус має право додатково витребувати від підприємств, установ і організацій відомості та документи, необхідні для вчинення такого правочину (Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, підп. 1.8 п. 1 гл. 2 розд. II із змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства юстиції від 04.12.2017 р. № 3851/5 в редакції наказу Міністерства юстиції від 27.08.2018 р. № 2785/5) (див. розділ 15 «Власність та майно»).

лені діти, а також діти, над якими встановлено опіку чи піклування, прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу. Згідно з Законом «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» членом сім'ї біженця чи особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, вважається чоловік (дружина); діти віком до вісімнадцяти років за умови, що вони не перебувають у шлюбі і знаходяться на утриманні; повнолітні діти, які не перебувають у шлюбі, якщо вони через фізичний стан об'єктивно не здатні задовольняти свої потреби; непрацездатні батьки; інші особи, які перебувають під їх опікою чи піклуванням, як це визначається національним законодавством і звичаями відповідної країни. Такі неоднозначні підходи можуть впливати на вирішення питань ВПО, що пов'язані з регулюванням сімейних відносин, адже певні права ВПО стосовно сімейного життя встановлено у Законі «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Разом з тим важливе значення може мати тлумачення цього поняття Конституційним Судом України у рішенні 1999 року, яке стосувалося роз'яснення, офіційної інтерпретації термінів «член сім'ї» військовослужбовця, працівника міліції, особового складу державної пожежної охорони та членів сім'ї деяких інших категорій осіб. Конституційний Суд визнав, що не встановлено єдиних критеріїв чи поосібного переліку членів сім'ї міжнародно-правовими актами. На думку Суду, поняття «член сім'ї» виходить з об'єктивної відмінності його змісту залежно від галузі законодавства. Однак беззаперечним свідченням того, що певні фізичні особи є членами однієї сім'ї є родинний зв'язок, ведення спільного господарства, постійне проживання²⁴⁰.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» закріплене право кожної ВПО на єдність родини, а також на сприяння органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права у пошуку та возз'єднанні членів сімей, які втратили зв'язок внаслідок внутрішнього переміщення, та право на інформацію про долю та місцезнаходження зниклих членів сім'ї та близьких родичів²⁴¹. Причому права, які стосуються сімейного життя, було додано до статті 9 Закону тільки у кінці 2015 року, що сприяло приведенню українського законодавства у відповідність до міжнародних стандартів та стандартів Ради Європи у сфері сімейного життя ВПО. Сприяння возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб шляхом надання інформації внутрішньо переміщеній особі про місце фактичного перебування її членів сім'ї віднесено Законом до повноважень центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (стаття 11).

До первинного тексту Закону було додано також певні повноваження державних органів стосовно забезпечення прав сімей та сімей із дітьми, сімей, які знаходяться у скрутному становищі та потребують допомоги, питань опіки та піклування, на що зверталася увага у Базовому аналізі. Так, до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань усиновлення та захисту прав дітей віднесено, зокрема, проведено роботи з соціальної підтримки внутрішньо переміщених сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, прийомних сімей та дитячих будинків сімейного типу. Місцеві державні адміністрації мають забезпечувати виявлення із числа внутрішньо переміщених осіб сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення передбачених законодавством заходів у разі виникнення загрози життю та здоров'ю дітей, втрати дітьми батьківського піклування. Місцеві державні адміністрації мають забезпечувати функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей з дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, до яких діти влаштовані згідно з рішеннями районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах рад тих адміністративно-територіальних одиниць, з яких

240 Рішення КСУ від 03.06.1999 р. № 5-рп/99 у справі за конституційними поданнями Служби безпеки України, Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості України, Міністерства фінансів України щодо офіційного тлумачення положень пункту 6 статті 12 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», частин четвертої і п'ятої статті 22 Закону України «Про міліцію» та частини шостої статті 22 Закону України «Про пожежну безпеку» (справа про офіційне тлумачення терміна «член сім'ї»).

241 Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», ст. 9.

здійснюється внутрішнє переміщення. Тобто згідно із зазначеним Законом про права ВПО місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень забезпечують здійснення в повному обсязі повноважень органу опіки та піклування стосовно зареєстрованих на їх території внутрішньо переміщених дітей, у тому числі дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Однією з поширених проблем сімей ВПО є оплата житла. Незважаючи на право сімей на отримання щомісячної допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, її розмір не враховував необхідності більшої житлової площі для багатодітних родин. Відповідно позитивним кроком необхідно вважати внесення змін постановою КМУ від 17 січня 2018 року «Про внесення змін до пункту 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг». Змінами було передбачено збільшення розміру грошової допомоги для осіб, які отримують пенсію, та мають дітей. Загальний розмір допомоги на сім'ю було підвищено до 3000 грн та для багатодітних сімей – до 5000 грн²⁴², що надало відповідним родинам можливість поліпшити житлові умови.

У цілому проблеми сімей ВПО розглядаються як проблеми сімей у кризових ситуаціях та складних життєвих обставинах. Сім'ї ВПО як сім'ї у складних життєвих обставинах мають право на передбачені національним законодавством певні соціальні гарантії, матеріальну, психологічну та іншу підтримку²⁴³. Для подолання зазначених проблем сім'ям ВПО розробляються спеціальні програми допомоги, соціальний супровід таких сімей з метою їх соціальної адаптації. Зокрема, у м. Київ створено мережу центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, діяльність яких спрямована на реалізацію заходів державної політики з питань інтеграції та соціальної адаптації ВПО, зниження рівня соціальної напруженості серед них і в суспільстві, діє Проект «Допомога сім'ям, що постраждали від конфлікту на Сході України» за фінансової підтримки USAID²⁴⁴. Питаннями сімейного життя ВПО опікуються міжнародні організації, зокрема Рада Європи, у тому числі в рамках Проекту «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень».

Уже зазначалось, що у Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» передбачено створення Єдиної інформаційної бази даних про ВПО, відповідальність за забезпечення й ведення якої покладено на центральний орган виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики, зокрема, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення й відпочинку дітей, соціального захисту, соціального обслуговування населення, волонтерської діяльності тощо. Місцеві органи здійснюють внесення до Єдиної інформаційної бази даних відомостей про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, у тому числі місце її фактичного перебування (стаття 11). Однак у Законі не передбачено процедур доступу до персональних даних Єдиної бази для національних та міжнародних інституцій, які допомагають у возз'єднанні родин, як і отримання інформації фізичними особами у випадку пошуку втрачених родичів. Відповідно до пунктів 9 та 10 Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб²⁴⁵, окрім державних органів та структур, користувачами бази даних (без доступу до персональних даних) є громадські об'єднання, волонтерські, благодійні організації, які надають адресну допомогу внутрішньо переміщеним особам, у частині задоволення потреб внутрішньо переміщених осіб (житлових, соціальних, медичних, освітніх, потреб у технічних та інших засобах реабі-

242 Постанова КМУ «Про внесення змін до пункту 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 17 січня 2018 р. № 15.

243 Зокрема, див. Порядок виявлення сімей (осіб), які перебувають у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг та здійснення соціального супроводу таких сімей (осіб). Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. № 896.

244 МТОТ. Понад 6 тисяч переселенців отримують допомогу від міжнародних партнерів. Доступно за посиланням: <https://mtot.gov.ua/polnad-6-tysyach-pereselentsiv-otrymuyut-dopomogu-vid-miznarodnih-partneriv-mintot>.

245 Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 646.

літації). Вони можуть під час користування базою даних здійснювати пошук цільової групи внутрішньо переміщених осіб для надання допомоги; отримувати інформацію щодо цільової групи внутрішньо переміщених осіб, які потребують допомоги, з розподілом за регіонами; здійснювати перегляд складу цільової групи внутрішньо переміщених осіб відповідно до потреби у допомозі та вибраних регіонів; розробляти пропозиції щодо надання допомоги з можливістю їх коригування. На практиці обмін інформацією відбувається, як і надання допомоги у пошуках втрачених родичів, що є позитивним аспектом у забезпеченні права на сімейне життя.

З метою вирішення ситуації з організацією, проведенням пошуку осіб, які зникли безвісти в районі проведення АТО/ООС, створення відповідного механізму розшуку, обліку та реєстрації зниклих безвісти осіб, надання допомоги їх сім'ям та реалізацією права знати про долю зниклого родича 12 липня 2018 року було прийнято Закон України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти», який набув чинності 2 серпня 2018 року. Законом передбачено створення Єдиного реєстру осіб, зниклих безвісти за особливих обставин, а також Комісію з питань осіб, зниклих безвісти за особливих обставин. Сподівання на швидке прийняття зазначеного закону висловлювалися Парламентською асамблеєю Ради Європи у Резолюції 2198(2018)²⁴⁶.

Належна імплементація прийнятого закону має підвищити ефективність пошукових заходів та забезпечити права членів сімей, близьких зниклих осіб, адже, як зазначалося у Резолюції ПАРЕ, за оцінками Міжнародного комітету Червоного Хреста із початку війни безвісти зникло понад 1500 осіб, а ще 650 випадків залишаються невирішеними, що, у свою чергу, вимагає проведення роботи із відстеження, ексгумації, виявлення залишків та збирання судово-медичної інформації²⁴⁷. Таким чином, прийняття Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» є суттєвим позитивним кроком на шляху запровадження механізму пошуку осіб, які зникли безвісти, та державної допомоги їх сім'ям, а також є виконанням рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи. Водночас ПАРЕ звертала увагу також на необхідність ухвалення урядової програми надання допомоги сім'ям зниклих та полонених осіб під час війни в Україні, а також сім'ям осіб, затриманих та ув'язнених окупаційною владою в анексованому Криму та на території Російської Федерації в контексті війни. Однак станом на квітень 2019 році ані Реєстр, ані Комісію досі не створено, на що звертає увагу Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин²⁴⁸.

Необхідно відзначити позитивні зрушення стосовно виконання рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи, які було надано у Резолюції 2198 (2018) та Резолюції 2214 (2018) стосовно необхідного надання допомоги сім'ям осіб, затриманих та ув'язнених російськими органами влади в анексованому Криму та на території Російської Федерації та запровадження механізму, який би надавав підтримку звільненим із полону особам або сім'ям осіб, що перебувають у полоні. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 року № 328 було створено міжвідомчу комісію з розгляду питань щодо надання допомоги особам, позбавленим особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань, окупаційної адміністрації та органів влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованій території України, а також членам їх сімей; роз'яснення алгоритму дії щодо отримання такої допомоги²⁴⁹. На підставі

246 Резолюція ПАРЕ 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», п. 6.

247 Там само, пп. 9.3, 9.4.

248 Скачко І. Зниклі безвісти – Закон, що не діє / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Доступно за посиланням: <http://khpg.org/index.php?id=1555066354>.

249 Постанова Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 328 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів щодо захисту і забезпечення прав та інтересів, соціальної реабілітації осіб, позбавлених особистої свободи незаконними збройними формуваннями, окупаційною адміністрацією та/або органами влади Російської Федерації на тимчасово окупованих територіях України та/або території Російської Федерації у зв'язку з громадською або політичною діяльністю таких осіб, а також підтримки зазначених осіб та членів їх сімей, у тому числі відшкодування витрат, пов'язаних з їх відвідуванням, надання особам, позбавленим особистої свободи, та членам їх сімей правової допомоги, медичних та соціальних послуг, здійснення виплат державних стипендій імені Левка Лук'яненка».

рішення комісії МТОТ здійснюватиме одноразові виплати (у розмірі 100 тис. грн) відповідним особам або членам їх сімей. За даними МТОТ у 2018 році надання такої допомоги вже було розпочато. Міністерство має також забезпечувати здійснення заходів із соціальної реабілітації відповідних осіб, провадити виплати державних стипендій імені Левка Лук'яненка, здійснювати професійну правову допомогу.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Доповнити чинні або/та розробити нормативно-правові акти, які б встановили обов'язок держави сприяти возз'єднанню сімей, які втратили зв'язок унаслідок внутрішнього переміщення, та намагаються відшукати членів своїх сімей та/чи забезпечити возз'єднання сімей дітей, осіб з інвалідністю, хворих осіб, осіб похилого віку та інших вразливих осіб, які залишилися без догляду, були розділені внаслідок конфлікту.*
- *Передбачити механізм забезпечення належного обміну інформацією між уповноваженими державними органами, а також коло осіб, які матимуть доступ до персональної інформації осіб з Єдиної інформаційної бази даних про ВПО у випадку пошуку членів сім'ї, возз'єднання сім'ї, відновлення сімейних зв'язків.*
- *Розробити шляхи підвищення ефективності закріплених у Законі України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» механізмів пошуку зниклих безвісти осіб, померлих осіб або останків тіл, ексгумації, виявлення залишків та збирання судово-медичної інформації. Розробити та прийняти нормативно-правові акти для належної реалізації Закону України «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти». Розробити програму надання допомоги членам родин зниклих та полонених осіб під час війни в Україні, затриманих та ув'язнених окупаційною владою в анексованому Криму та на території Російської Федерації в контексті війни, у тому числі надання повної інформації, повідомлення про здійснення заходів та результати пошуку.*
- *Передбачити механізм державного фінансування відвідування родичами осіб, позбавлених особистої свободи внаслідок дій незаконних збройних формувань, окупаційної адміністрації та органів влади держави-агресора на тимчасово окупованій території України, території Російської Федерації, а також вдосконалити механізм надання таким родинам належної державної підтримки.*

8. ЖИТЛО ТА НОРМАЛЬНІ УМОВИ ПРОЖИВАННЯ

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

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на житло, придатне для проживання та нормальні умови проживання. Призначити державний орган, який відповідатиме за вирішення питання житла для переміщених осіб.

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

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

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

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

A. Міжнародно-правова база

Відповідно до норм міжнародного права Принципом 18 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення визначається право кожної особи, в тому числі ВПО, на належний рівень життя, і зазначається, що незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні принаймні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до житла, придатного для проживання²⁵⁰. Необхідно запровадити особливі заходи для забезпечення повної участі жінок у процесі планування та розподілу зазначеної допомоги²⁵¹.

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

- юридичну безпеку проживання, особливо в формі захисту від примусового виселення;
- наявність комунальних послуг та інфраструктури (наявність води, енергії для готування їжі, опалення та освітлення);
- доступну вартість проживання, що не призводить до загрози реалізації інших основних потреб;
- придатність до проживання в сенсі достатнього простору, фізичної безпеки, а також захисту від холоду, вологості, спеки, дощу, вітру, конструктивних небезпек будівлі і хвороб;
- достатній рівень доступності, що гарантувало б те, що представники вразливих груп не залишаться без житла, який би відповідав їхнім конкретним потребам;
- фізичне місце розташування, яке забезпечує недорогий доступ до варіантів працевлаштування, послуг з охорони здоров'я, шкільної освіти, центрів з догляду за дітьми та інших об'єктів соціальної сфери, а також відсутність джерел забруднення навколишнього середовища;
- належну конструкцію і будівельні матеріали для вираження культурної самобутності;
- відповідність стандартам безпеки, спрямованим на мінімізацію збитку від стихійних лих у майбутньому²⁵².

250 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принципи 18(1) та 2(6). Для отримання інформації щодо міжнародних стандартів, на яких базується Принцип 18, див. Пояснення до Керівних принципів, С. 85–86.

251 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 18(3).

252 Комітет ООН з економічних, соціальних і культурних прав. Зауваження загального порядку № 4: Право на достатнє житло (П. 1 ст. 11 Пакту), 13 грудня 1991 р., Документ ООН E/1992/23 від 13 грудня 1991 р., пп. 8(a)–(g).

В. Стандарти Ради Європи

В ЄКПЛ та Додаткових протоколах до неї питання житла, придатного для проживання, детально не розглядається. У Рекомендації Комітету міністрів (2006)6 щодо внутрішнього переміщення і в Пояснювальній записці до них – також. Проте прагнення Комітету міністрів до реалізації норм міжнародного права прав людини і міжнародного гуманітарного права, а також Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення²⁵³ має своїм результатом підтвердження Радою Європи, що національні органи влади несуть відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги, в тому числі доступу до базового притулку і житла (дивись вище).

Європейська соціальна хартія (переглянута) підтверджує у статті 31 право на житло та зобов'язує держави-члени «сприяти доступові до житла належного рівня; запобігати бездомності та сприяти її скороченню з метою поступової ліквідації; встановлювати на житло ціни, доступні для малозабезпечених осіб»²⁵⁴. Також у цьому контексті важлива стаття 30 переглянутої ЄСХ, яка визначає право на захист від бідності та соціального відчуження і зобов'язує держави «вживати заходів для надання особам, що живуть або можуть опинитися в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членам їхніх сімей ефективного доступу, зокрема, до роботи, житла, професійної підготовки, освіти, культури і соціальної та медичної допомоги». У переглянутій ЄСХ зазначається про потребу переглядати ці заходи з метою їхнього коригування у разі необхідності²⁵⁵. Більш того, ненадання базового притулку та житла може за певних обставин бути прирівняне до нелюдського та такого, що принижує гідність, поведіння, яке заборонене статтею 3 ЄКПЛ, або становити загрозу праву на здоров'я, яке закріплене у статті 11 переглянутої Європейської соціальної хартії²⁵⁶.

Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО підтверджує, що національні органи влади несуть відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги²⁵⁷. Як згадувалося вище, в Керівних принципах зазначено, що основна гуманітарна допомога включає в себе базовий притулок і житло. Крім того, у випадку експропріації власності або майна Комітет міністрів підтверджує, що ВПО повинні мати можливість реституції або компенсації²⁵⁸ (див. розділ 15 «Власність та майно»). І, врешті-решт, у контексті довготривалих рішень, Рекомендація нагадує про відповідальність держав за створення умов для належної і тривалої інтеграції ВПО²⁵⁹, а у Пояснювальній записці перераховується надання належного житла на виконання однієї з цих умов²⁶⁰. До «забезпечення права на адекватне житло та вирішення житлових питань як невід'ємної частини сталих рішень для внутрішньо переміщених осіб в Україні, у т.ч. до ухвалення законодавчої бази для запровадження та імплементації різноманітних житлових програм...» Парламентська асамблея Ради Європи закликала українські органи влади у Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»²⁶¹. Крім того, Парламентська асамблея «закликала уряд України розглянути можливість приєднання до Банку розвитку Ради Європи, а до цього – співпрацювати з іншими державами-членами Банку під час розробки проектів допомоги для підтримки житлових потреб ВПО в Україні»²⁶². Банк розвитку Ради Європи, членами якого станом на початок 2019 року є 40 держав-членів Ради Європи та Ватикан, надає кредити у чітко визначених сферах на фінансування виключно соціально значущих проектів, у т. ч. проектів житла для ВПО.

253 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., Преамбула.

254 Європейська соціальна хартія (переглянута) (1996), частина II, ст. 31, право на житло.

255 Там само, ст. 30 б, право на захист від бідності та соціального відчуження.

256 Там само, ст. 30, право на захист від бідності та соціального відчуження.

257 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 4.

258 Там само, п. 8.

259 Там само, п. 12.

260 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 12.

261 Резолюція ПАРЕ 2214(2018) «Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі» від 25 квітня 2018 р.

262 Резолюція ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», п. 13.

До прийняття Україною рішення про приєднання до Банку Асамблея звернулася до Банку з проханням створення доступних кредитних програм, які можна було б використовувати Україні для підтримки житлових проектів для вразливих верств населення, включаючи ВПО, які потребують постійного житла, в тому числі, для підтримки житлових проектів для вразливих верств населення, включаючи ВПО, які потребують житла.

Про необхідність вирішення житлових питань Парламентська асамблея знову нагадала Україні у Резолюції 2214(2018) «Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі»²⁶³.

Право внутрішньо переміщених осіб на житло та нормальні умови проживання неодноразово ставало предметом розгляду Європейським судом з прав людини. У рішенні у справі *Доган та інші проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)* Європейський суд з прав людини послався, зокрема, на *Керівний принцип 18* щодо права ВПО на житло, придатне для проживання, під час переміщення. Суд зазначив, що відмова влади сприяти поверненню житла і землі заявника – ВПО, а також ненадання альтернативного житла і зайнятості, в поєднанні з недостатніми зусиллями з боку держави щодо «забезпечення відповідного рівня життя або надійного процесу повернення», спричинило надмірне навантаження на заявника – ВПО і призвело до порушення статті 1 Першого протоколу до ЄКПЛ щодо права на мирне володіння власністю і майном, а також порушення статті 8, яка передбачає право на повагу до приватного і сімейного життя²⁶⁴. Окрім питання притулку, Суд також послався на інші аспекти належного житла, такі як «невідповідний рівень опалення, гігієни та інфраструктури», і зробив висновок, що ВПО проживали в умовах крайньої бідності²⁶⁵.

Практика Суду підтверджує право ВПО на захист від примусового виселення з житлових приміщень, де вони проживають під час їх переміщення. У справі *Сагінадзе та інші проти Грузії (Saghinadze and others v. Georgia)* Суд визнав, що тимчасове житло, в якому ВПО були розміщені владою і проживали останнє десятиліття, являло собою майно в значенні статті 1 Першого протоколу до ЄКПЛ на мирне користування майном. Відповідним чином Суд визнав, що незаконне виселення, якого зазнали заявники – ВПО являло собою порушення Протоколу ЄКПЛ, зазначивши при цьому, що «неможливо виселити ВПО проти його або її волі із займаного житла, не пропонуючи натомість подібних місць проживання або відповідної грошової компенсації»²⁶⁶. У подальшому своєму рішенні щодо справедливої сатисфакції у цій справі Суд зажадав передачі заявнику повного права власності на квартиру аналогічного розміру, яку він раніше займав, і в тому ж місті²⁶⁷. Крім того, Суд прийшов до висновку про те, що вилучення владою у свою власність будинку, який було виділено ВПО як тимчасовий притулок і який був для них житлом протягом більше десяти років «являє собою незаконне втручання в їхнє право на повагу до їхнього житла»²⁶⁸.

Водночас обов'язок влади надавати притулок для ВПО та захищати їх від насильницького виселення під час переміщення не повинен призводити до втручання в право інших осіб на мирне володіння майном та власністю. У декількох справах Суд постановив, що хоча наявність великої кількості ВПО, яким потрібно житло, може становити певні проблеми для влади, це не виправдовує довгих затримок у видачі постанов про виселення ВПО, які незаконно займають чийсь власність, особливо коли власники власності або майна не отримали компенсації²⁶⁹. Суд постановив, що стосовно житла, ситуація, яка виникла у справі про пе-

263 Резолюція ПАРЄ 2214(2018) «Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі» від 25 квітня 2018 р.

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

265 Там само, п. 153.

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

267 Там само.

268 Там само, п. 122.

269 ЄСПЛ, *Гульмаммадова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 р., пп. 46–49.

реміщення, «потребує справедливого розподілення соціального і фінансового тягаря. Цей тягар не може бути покладено на окрему соціальну групу або фізичну особу незалежно від того, наскільки важливими можуть бути інтереси іншої групи або суспільства в цілому»²⁷⁰. У справі *Гульмаммадова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)* та в інших справах Суд визначив, що «за умов відсутності будь-якої компенсації заявниці за те, що вона несла цей тягар, органи влади не спромоглися забезпечити справедливий баланс між загальним інтересом суспільства у наданні ВПО тимчасового житла і захисту прав заявниці на мирне володіння її майном»²⁷¹. Відповідним чином, у справі *Радановіч проти Хорватії (Radanovic v. Croatia)* Суд визнав, що заявниця, яка не могла добитися виконання рішення суду щодо відновлення права власності на свою квартиру, займану іншими, була вимушена «нести тягар – що належав державі – надання тимчасового помешкання вторинному мешканцю, і цей тягар їй зрештою довелося нести протягом більше шести років»²⁷².

У справі *Джеймс та інші проти Сполученого Королівства (James and Others v. the United Kingdom)* Суд зазначив, що «усунення того, що вважається соціальною несправедливістю є прикладом функцій законодавчого органу. Більш конкретно сучасне суспільство вважає житло населення основною соціальною потребою, і її регулювання цієї сфери не може бути повністю залишене на волю сил ринку»²⁷³. У справі *Будіна проти Росії (Budina v. Russia)* Суд вказав, що у виняткових випадках зобов'язання забезпечення притулком особливо вразливих осіб може впливати із положень статті 8 Конвенції.

С. Аналіз національного законодавства

Право на житло, як одне з основних соціальних прав людини, закріплене у Конституції України. Відповідно до Конституції (стаття 47) кожен має право на житло. Причому держава зобов'язується створювати умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду. Примусове позбавлення житла Конституцією заборонено, інакше як на підставі закону за рішенням суду. Громадянам, які потребують соціального захисту, соціальне житло надається державою та органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату. Крім того, забезпечення житлом включено до змісту права на достатній життєвий рівень (стаття 48)²⁷⁴.

Забезпечення населення житлом є одним з викликів для багатьох держав, і як уже зазначалося раніше, потреби в доступному житлі значно зростають у випадках масового потоку внутрішньо переміщених осіб, зокрема, внаслідок збройних конфліктів. Фактично з самого початку внутрішнього переміщення було прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»²⁷⁵. Для отримання зазначеної допомоги необхідно було стати на облік внутрішньо переміщених осіб та звернутися до органу, що здійснює соціальні виплати з відповідною заявою, а також відкрити рахунок в Ощадбанку за фактичним місцем проживання (перебування). Розміри допомоги можуть змінюватись залежно від зміни прожиткового мінімуму. У 2018 році було переглянуто та збільшено розмір допомоги, у т. ч. сім'ї, до складу якої вхо-

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

271 ЄСПЛ, *Гульмаммадова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 р., п. 49. Див. також ЄСПЛ, *Ісгандаров та інші проти Азербайджану (Isgandarov and others v. Azerbaijan)*, заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 і 50924/07, рішення від 8 липня 2010 р., п. 35, та ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану (Soltanov v. Azerbaijan)*, заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 р., п. 18.

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

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

274 Конституція України від 28 червня 1996 р., № 254к/96-ВР, ст. 47, 48.

275 Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505.

дять особи з інвалідністю або діти з інвалідністю – до 3 400 грн, для багатодітної сім'ї – до 5000 грн²⁷⁶, що надало таким сім'ям можливість суттєво покращити умови проживання, як зазначалося у розділі 7 «Сімейне життя».

Право ВПО на житло було проголошено серед прав ВПО у Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»²⁷⁷. Визнано, що ВПО мають право на створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання та право на забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, з можливістю його продовження для окремих категорій осіб²⁷⁸. Отже, житло надається за умови оплати комунальних послуг за тарифами, встановленими на такі послуги та товари для населення, у т. ч. у місцях компактного розміщення ВПО (статті 9, 9¹). Закріплення розміру тарифів на рівні тих, що дорівнюють тарифам на відповідні комунальні послуги для населення, та запровадження заборони стягнення з ВПО компенсацій за надання таких комунальних послуг понад встановлені тарифи або вимагання сплати за завищеними тарифами, тарифами для юридичних осіб було визнано у звіті УГСПЛ позитивною гарантією у сприянні реалізації прав ВПО на отримання комунальних послуг²⁷⁹.

Законом також передбачено, що місцеві державні адміністрації надають інформацію внутрішньо переміщеним особам про можливі місця і умови для їх тимчасового проживання/перебування з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, інших юридичних та фізичних осіб, про стан інфраструктури, довкілля у таких місцях. Таку інформацію відповідно до Закону державним адміністраціям мають, у свою чергу, надавати органи місцевого самоврядування. Як уже зазначалося, Законом також встановлено, що органи місцевого самоврядування мають безпосередньо надавати у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання безкоштовно, однак за умови оплати особою комунальних послуг, а також вирішувати питання щодо набуття відповідно до законодавства внутрішньо переміщеними особами за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель комунальної власності. Однак обов'язок органів місцевого самоврядування надати таке житло всім зацікавленим особам не передбачено, як і мінімальні вимоги до якості житла, що надається, визначаючи тільки його придатність для проживання. Крім того, ВПО не захищені законодавством від примусового виселення після сплину 6-ти місяців без надання іншого адекватного житла для проживання.

У січні 2018 р. були внесені зміни до Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання та Порядку надання і користування житловими приміщеннями з фондів житла для тимчасового проживання²⁸⁰ та поширено сферу їх застосування на ВПО. Зміни було ухвалено в рамках виконання «Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» 2017 р. за участю та активною допомогою у розробці Проекту Ради Європи в Україні «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» та інших міжнародних та національних партнерів. Включення ВПО до кола осіб, що мають право на отримання тимчасового житла, згідно із змінами до постанови КМУ № 422, необхідно вважати позитивним кроком на шляху до забезпечення ВПО права на житло.

276 Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до пункту 3 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 17 січня 2018 р. № 15 (Зміни до постанови Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505).

277 Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

278 Там само, ст. 9.

279 Права внутрішньо переміщених осіб 2017/02.04.2018 / Українська Гельсінська спілка з прав людини. Доступно за посиланням: <https://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib-2017/>.

280 Постанова КМУ «Про внесення змін до порядків, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 31 березня 2004 р. № 422» від 17 січня 2018 р. № 20.

Деякі зміни до законів, проекти постанов знаходяться на розгляді у відповідних органах. Для студентів ВПО, які були зареєстровані у гуртожитках, було підготовлено законопроект, згідно з яким після закінчення навчання гуртожиток може залишатися тимчасовим місцем проживання студента також протягом шести місяців за умовами сплати комунальних платежів²⁸¹.

Разом із тим, незважаючи на перераховані позитивні зрушення, *першочергового права на забезпечення житловим приміщенням з фондів житла для тимчасового проживання ВПО не мають, залишаючись незахищеними від примусового виселення після сплину 6-місячного періоду без надання іншого адекватного житла. Крім того, праву ВПО на тимчасове житло не кореспондує обов'язок органів місцевого самоврядування надати таке житло всім зацікавленим особам. Не передбачено також мінімальні вимоги до якості такого житла.*

Жодного положення про ВПО не було включено до Житлового кодексу України, незважаючи на численні зміни протягом років конфлікту²⁸². Зокрема, стаття 132² Житлового кодексу передбачає, що жилі приміщення з фондів житла для тимчасового проживання надаються громадянам за умови, що для них таке житло є єдиним місцем проживання і їх сукупний дохід недостатній для придбання або найму іншого жилого приміщення. Першочергове право на забезпечення жилим приміщенням з фондів житла для тимчасового проживання для ВПО не встановлено. Причому таке тимчасове житло надається на строк до одного року, у той час як для ВПО у законодавстві передбачено надання тимчасового житла терміном до 6 місяців.

Положення про забезпечення населення тимчасовим житлом у разі надзвичайних ситуацій передбачено у Кодексі цивільного захисту України. У Кодексі здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій покладено на КМУ (стаття 16)²⁸³, організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення визначено серед повноважень органів місцевого самоврядування (стаття 19). Стаття 81 Кодексу, яка присвячена життєзабезпеченню постраждалих, передбачає здійснення різноманітних заходів з життєзабезпечення постраждалих під час надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, які полягають у створенні і підтриманні умов, мінімально необхідних для збереження життя і здоров'я населення в зонах надзвичайних ситуацій, на маршрутах евакуації і в місцях розміщення евакуйованого населення, за встановленими нормами і нормативами. Зокрема, до таких дій включено забезпечення населення місцем для тимчасового проживання та комунально-побутовими послугами. *Отже, українським законодавством не передбачено чітких положень стосовно реалізації права на надання житла у надзвичайних ситуаціях або життя інших подібних заходів для ВПО.*

Окрім права на отримання тимчасового житла, законодавством України передбачено можливість для окремих категорій осіб отримання житла з фонду соціального призначення. Основним законодавчим актом, який регулює зазначене питання, є Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 року²⁸⁴. У 2018 році пункт 2 статті 10 Закону було доповнено положенням про права ВПО на взяття на соціальний квартирний облік, згідно з яким правом взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України, у т. ч. ВПО, які не мають іншого житла для проживання на підконтрольній українській владі території або житло яких зруйновано (знищене) або пошкоджене до стану, непридатного для проживання, внаслідок проведення АТО та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях²⁸⁵.

281 Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» щодо захисту житлових прав студентів. Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61244.

282 Житловий кодекс України від 1 січня 1984 р. (у ред. від 1 січня 2019 р.) № 5464-Х.

283 Кодекс цивільного захисту України (у ред. 1 січня 2019 р.) від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI.

284 Закон України «Про житловий фонд соціального призначення» від 12 січня 2006 р. № 3334-IV.

285 Там само, п. 2 ст. 10.

Було також змінено положення стосовно визначення середньомісячного сукупного доходу, до розміру якого враховувалося раніше вартість майна, що перебуває у власності громадянина, у т. ч. на непідконтрольних Україні територіях. Внесені зміни передбачили виняток, який виключає із середньомісячного сукупного доходу вартість майна чи прав власності внутрішньо переміщеної особи та членів її сім'ї на нерухоме майно, що розміщене на тимчасово окупованій території, в населених пунктах, які розташовані на лінії зіткнення або на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, а також на майно, яке зруйновано або стало непридатним для проживання внаслідок проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях²⁸⁶. Право позачергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення ВПО безпосередньо не мають. Однак вони можуть на недискримінаційній основі поряд з іншими громадянами України претендувати на отримання житла позачергово або першочергове за умови належності до відповідної категорії осіб, визначеної у Законі. Крім того, змінами від 2018 року у Законі було розширено коло осіб, що мають відповідне право. Так, до статті 11, яка передбачає право позачергового отримання квартир або садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення до загальних пільгових категорій як діти з інвалідністю, особи з інвалідністю I і II груп було додано «у тому числі взяті на облік внутрішньо переміщені особи», що підкреслило право ВПО, які належать до відповідних категорій претендувати на позачергове отримання житла.

Для ВПО встановлено необхідність подання разом із визначеними у Законі документами та заявою про взяття на соціальний квартирний облік копію довідки про взяття на облік ВПО та копії довідок про взяття на такий облік членів її сім'ї (стаття 13). Отже, внесені зміни полегшили процедуру доступу ВПО до включення до соціального квартирної обліку та сприяли виконанню наданої раніше у попередньому Базовому аналізі рекомендації щодо приведення Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» та інших нормативних актів, що регламентують виникнення та реалізацію права на отримання соціального житла, у відповідність до ситуації, в якій перебувають внутрішньо переміщені особи, з метою надання ВПО можливості претендувати на соціальне житло, включаючи, як уже зазначалося вище, звільнення від вимог про надання документів, які неможливо надати внаслідок переміщення, та положення про невключення до сукупної вартості належної ВПО власності майна, яке вони були змушені залишити внаслідок переселення. Крім того, позитивні часткові кроки були з виконання рекомендації щодо розробки та прийняття нормативних актів щодо забезпечення ВПО соціальним житлом, включаючи процедури виявлення найбільш незахищених категорій ВПО з метою забезпечення їх житлом у пріоритетному порядку. Водночас пряме включення тільки двох категорій вразливих груп ВПО залишає простір для подальшого виконання останньої рекомендації.

Право на соціальний квартирний облік мають також мешканці тимчасових притулків для дорослих, громадяни, які мають право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом відповідно до змін, внесених у 2018 році до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення». Втім взяття на облік не гарантує надання такого житла. Передбачено, що орган місцевого самоврядування укладає з громадянином, для якого соціальне житло є єдиним місцем проживання, договір найму жилого приміщення у соціальному гуртожитку з дати взяття його на облік, водночас виконання й цього обов'язку за відсутності місць у соціальних гуртожитках не встановлено.

Також у 2018 році зміни, внесені до низки законів України, покращили ситуацію із забезпеченням житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Відповідно до

²⁸⁶ Частина друга ст. 10 в редакції Закону № 2546-VIII від 18 вересня 2018 р.

змін до Закону України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які досягли 16 років і перебувають на обліку внутрішньо переміщених осіб, отримали право зараховуватися на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і соціальний квартирний облік за місцем їх обліку як внутрішньо переміщених осіб. Права відповідної категорії дітей на поліпшення житлових умов та їх зарахування на облік було внесено до Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО».

Раніше, у 2016 році Кабінет Міністрів України постановою № 861 змінив правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, додавши право на постановку на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов без вимоги наявності місцевої реєстрації, деяким категоріям ВПО, а саме тим, хто є інвалідами війни та брали безпосередню участь в антитерористичній операції, члени їх сімей; а також члени сімей загиблих внутрішньо переміщених осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції чи забезпечували її проведення.

До позитивних зрушень у реалізації права ВПО на житло необхідно також віднести зміни, внесені постановою КМУ від 27 квітня 2018 р. № 329²⁸⁷ стосовно призначення житлових субсидій, які надаються з 1 травня 2018 р. тим домогосподарствам, у складі яких є, зокрема, ВПО. За призначенням субсидії внутрішньо переміщені особи звертаються за фактичним місцем проживання і для ВПО призначається субсидія на оплату житлово-комунальних послуг, витрат на управління багатоквартирним будинком за рішенням комісії з місяця звернення до кінця опалювального (неопалювального) сезону. Причому ВПО отримали право оформлювати субсидію без надання договору оренди житла, за їх фактичним місцем проживання.

Окремо було прийнято постанову КМУ про питання забезпечення житлом ВПО, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України²⁸⁸, якою затверджено Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для відповідної категорії ВПО та Порядок виплати грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для цієї категорії ВПО.

У цілому, незважаючи на позитивні моменти, необхідно звернути увагу на той факт, що право ВПО на житло закріплено у чинному українському законодавстві, достатньою мірою не забезпечується, про що свідчать численні звіти та моніторинги міжнародних та національних організацій, які займаються проблемами внутрішнього переміщення в Україні²⁸⁹. Констатується, що фонди для тимчасового чи соціального житла залишаються фактично не наповненими²⁹⁰, така ситуація у поєднанні з відсутністю захисту ВПО від примусового виселення після 6-місячного користування тимчасовим житлом є надзвичайно небезпечною для тих ВПО, які не мають змоги оплачувати оренду житла, незважаючи на щомісячну допомогу.

Таким чином, незважаючи на поступове вдосконалення механізмів та процедур доступу ВПО до житла, гострі проблеми забезпечення цього права продовжують мати місце.

Поряд із житлом з фондів тимчасового та соціального призначення в Україні передбачено можливість поліпшення житлових умов за допомогою різних державних програм. Національні програми забезпечення житлом, зокрема, такі як Державна програма забезпечення доступним житлом ВПО Державного фонду сприяння молодіжному житловому будівництву,

287 Положення про порядок призначення житлових субсидій. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2018 р. № 329.

288 Постанова Кабінету Міністрів України «Про питання забезпечення житлом ВПО, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України» від 18 квітня 2018 р. № 280.

289 Зокрема, див. Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення в Україні. УВКБ ООН (липень 2017 р.). Доступно за посиланням: <https://www.unhcr.org/ua/>.

290 Постраждали від конфлікту: як Україна забезпечує реалізацію їхніх прав. Серпень 2018 р. Подання коаліції громадянських організацій щодо реалізації Україною Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права / Видання за підтримки Посольства Королівства Нідерландів в Україні. 2018. 24 с. Доступно за посиланням: <https://humanrights.org.ua/>.

програма молодіжного кредитування, преференційного ставлення чи пільг для ВПО поряд з іншими можливими учасниками програм не передбачають. Однак включення їх до категорій осіб – учасників створює можливість долучатися до таких програм ВПО і брати участь у зазначених програмах поряд з іншими громадянами України.

У прийнятих змінах до Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» зазначено, що державна підтримка у розмірі 50 відсотків вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або пільгового іпотечного житлового кредиту надається у т. ч. внутрішньо переміщеним особам, на яких поширюється дія Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»²⁹¹. Крім того, у змінах, передбачених постановою КМУ від 20 вересня 2017 року № 708 необхідність для ВПО перебувати на квартирному обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, вже не потрібно. У Програмі «Доступне житло» можуть також брати участь ВПО, які мають житло на контрольованій території, однак його розмір повинен не перевищувати 13, 65 кв. м на одну особу. Однак ВПО часто стикаються з проблемами оплати інших 50 % вартості житла через неможливість отримання банківського кредиту у зв'язку з дискримінацією, пов'язану з їх статусом внутрішньо переміщених осіб. Також для ВПО продовжують існувати проблеми повернення депозитів, які було розміщено у банках на тимчасово окупованій території і про які зазначалося у рекомендаціях Базового аналізу.

У цілому фінансування державних програм з Державного бюджету є абсолютно недостатнім для реалізації прав усіх ВПО, як і інших категорій осіб, які підпадають під встановлені критерії для отримання державної допомоги в рамках цієї програми.

Спеціальні програми кредитування житла для ВПО також практично відсутні, ті програми, які банки пропонують, не відповідають фінансовим можливостям ВПО. Так, у 2017 року Ощадбанк запровадив програму пільгового кредитування житла для ВПО строком до 30 років із 20 % (було знижено до 18,99 %) ставкою по кредиту проти 23 %, які пропонуються для непільгового кредиту²⁹². Тому такий позитивний начебто крок викликав негативну реакцію з боку як безпосередньо ВПО, так і громадських організацій, які їх підтримують, адже під час обговорення цієї ініціативи мова йшла про 7 % річних, і саме такий відсоток було передбачено у законопроекті про внесення змін до статті 4 Закону України «Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва» (щодо реалізації державних житлових програм). По суті державний банк запропонував фактично комерційне кредитування, що зовсім не може сприйматися як державна підтримка кредитування житла для ВПО. Така ситуація свідчить і про проблеми реалізації положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» стосовно сприяння з надання внутрішньо переміщеним особам кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництво житла (ст. 17).

За відсутності спеціалізованих загальнодержавних житлових програм для ВПО такі програми приймаються на регіональному, місцевому рівнях. Наприклад, прийнято Програму забезпечення молоді, учасників АТО та вимушено переміщених осіб житлом у місті Ужгороді на 2018–2022 роки, Комплексну соціально-економічну програму забезпечення молоді, учасників АТО та ВПО житлом в Закарпатській області на 2018–2022 роки²⁹³.

Окремою проблемою ВПО тривалий час залишалася виплата іпотеки за житло, розташоване на ТОТ. Статтею 9 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» зупинено дію Закону України «Про іпотеку» щодо нерухомо-

291 Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва”» від 16 березня 2017 р. № 1954-VIII.

292 Умови пільгового кредиту для ВПО. Ощадбанк. Доступно за посиланням: <https://www.oschadbank.ua/ua/private/loans/na-zhitlo-dlya-vnutrishno-peremishchenikh-osib/>.

293 Державні програми щодо можливості забезпечення переселенців житлом / КримСОС. Доступно за посиланням: <http://krmysos.com/settlers/news/derzhavni-programi-shchodo-mozhливosti-zabezpechennya-pereselentsiv-zhitlom/>.

го майна, розташованого на території проведення антитерористичної операції, що належить громадянам України (у тому числі фізичним особам – підприємцям) або юридичним особам – суб'єктам малого і середнього підприємництва та перебуває в іпотечі в частині реалізації права іпотекодержателя на набуття права власності на предмет іпотеки, продаж предмета іпотеки чи його реалізації на прилюдних торгах, а також виселення мешканців із житлових будинків та приміщень, переданих в іпотеку, щодо яких є судові рішення про звернення стягнення на такі об'єкти²⁹⁴. У Постанові від 28 листопада 2018 року Верховний Суд підтвердив зупинення дії статті 40 Закону України «Про іпотеку» в частині виселення мешканців із житлових будинків та приміщень, розташованих на території, на якій проводилась антитерористична операція, що були передані в іпотеку і щодо яких є судові рішення про звернення стягнення на такі об'єкти, та зазначив, що м. Маріуполь включено до переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та положення ст. 9 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», виселення мешканців із житлових будинків та приміщень, переданих в іпотеку, щодо яких є судові рішення про звернення стягнення на такі об'єкти, не може здійснюватися до закінчення дії цього Закону²⁹⁵.

Отже, попри позитивні кроки та внесені зміни до законодавства, житла для ВПО не вистачає, і проблема залишається актуальною із самого початку конфлікту, враховуючи масштаби переміщення. Фінансова неспроможність належного забезпечення прав ВПО на житло з державного бюджету є очевидною, кошти, які передбачено у Державному бюджеті, не покривають потреби ВПО у житлі. Існуючі державні національні та регіональні програми, як правило, не розраховані виключно на підтримку ВПО, хоча й надають їм права на житло на рівні з іншими категоріями осіб та включають до категорій осіб, що можуть розраховувати на участь у них та на забезпечення житлом. Більшість програм надають можливість часткової оплати житла чи іпотеки, однак навіть виплата частини коштів для багатьох ВПО становить проблему. За статистикою, майже 80 % осіб, які повернулися на ТОТ України, назвали основною причиною повернення – наявність там житла у приватній власності та відсутність необхідності оплачувати оренду²⁹⁶. Така ситуація наочно свідчить про негайну необхідність підтримки створених та запровадження нових програм забезпечення ВПО житлом, включаючи доступне кредитування та продовження вдосконалення законодавства, звернення до міжнародних донорів та міжнародних програм.

Як було рекомендовано у Базовому аналізі, нарешті у 2019 році було покладено початок нормативному врегулюванню спеціального гарантійного механізму, запровадженню спеціальних норм, спрямованих на забезпечення доступу до житла саме для ВПО та регламентацію порядку надання ВПО такого житла.

26 червня 2019 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову № 582 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб і Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб», що стало результатом послідовної співпраці з Проектом Ради Європи та просування підходу, орієнтованого на права людини. Ця Постанова потребує планомірного практичного впровадження з перспективою ініціювання та проведення міжнародної конференції донорів щодо України з метою підтримки масштабної житлової програми для осіб, які постраждали від конфлікту.

294 Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 р. № 1669-VII.

295 Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 28 листопада 2018 р. щодо перегляду справи № 265/4748/16/16-ц (касаційне провадження № 61 16347св18).

296 Звіт національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами в Україні. Програма, що реалізує MOM за фінансування ЄС. Березень 2018 р., вересень 2018 р. Доступно за посиланням: <http://iom.org.ua/ua/try-roky-zyhlyktu-nove-doslidzhen-nya-mom-svidchyt-pro-skrutni-umovy-zhyttya-vpo-v-ukrayini>.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Звершити формування нормативної основи та забезпечити функціонування окремого житлового фонду для ВПО зі спеціальною системою балів для визначення пріоритетного порядку його розподілу (з урахуванням ступеня уразливості, потреб регіону у фахівців певних професій тощо); запровадити механізм його наповнення за рахунок державного та місцевих бюджетів, коштів міжнародних та іноземних партнерів, інших джерел, не заборонених законом.
- Ураховуючи відсутність достатніх фінансових ресурсів для реалізації впроваджених механізмів забезпечення ВПО житлом та функціонування створених фондів і програм, необхідно дослідити можливість залучення національних та міжнародних донорів, юридичних та приватних осіб до фінансування житлових програм, шукати можливості співфінансування житлових програм та проектів з місцевих бюджетів з урахуванням децентралізації.
- Розробити зміни до чинного законодавства України стосовно збільшення строку, на який надається тимчасове житло для ВПО (який становить на даний момент 6 місяців) на більш тривалий період до того моменту, коли ситуація зміниться або інше адекватне житло буде запропоноване.
- Закріпити у національному законодавстві гарантії захисту ВПО від примусового виселення з їх тимчасового житла без надання належного альтернативного житла.
- Відповідно до рекомендацій, наданих ПАРЕ у Резолюції 2198 (2018), вивчити питання про приєднання до часткової угоди про Банк розвитку Ради Європи. До цього моменту розпочати співпрацю стосовно участі у спільних програмах забезпечення ВПО житлом з державами Ради Європи, які є учасниками Банку розвитку РЕ.
- Вивчити можливість розширення кола пріоритетних категорій ВПО, які мають право на першочергове та/або позачергове забезпечення соціальним житлом (наприклад, окрім категорій діти з інвалідністю, особи з інвалідністю I і II груп поширити це право на сім'ї ВПО з 2 та більше дітьми, ВПО – інвалідів III групи та інших ВПО, що належать до вразливих категорій осіб).
- Розробити та затвердити державну та регіональні програми розміщення притулків для ВПО на випадок надзвичайних ситуацій, таких як збройний конфлікт або стихійне лихо, а також будівництва транзитних притулків для ВПО.
- Забезпечити для студентів ВПО, які зареєстровані у гуртожитках, можливість після закінчення навчання залишати гуртожиток тимчасовим місцем проживання ще щонайменше протягом шести місяців за умовами сплати комунальних платежів.
- Розглянути можливості довгострокового кредитування житла ВПО за сприятливими умовами.
- Вивчити можливість усунення перешкоди, що обмежують можливість ВПО придбати житло за власні кошти чи оплатити частину його вартості, зокрема за програмою «Доступне житло» (такі як, наприклад, передбачити можливість дострокового розірвання депозитних договорів ВПО у випадку придбання житла).

9. ПРАВО НА ХАРЧУВАННЯ

І жа необхідна людині, щоб вижити, і тому є основоположною передумовою реалізації майже усіх прав людини. У 2016 році гуманітарні організації підрахували, що 1,1 млн людей в Україні, які постраждали від конфлікту, в тому числі 200 тис. ВПО, потребують продовольчої допомоги²⁹⁷. Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб після поїздки до України звернув особливу увагу на необхідність запровадження більш активних заходів з боку уряду для реалізації права ВПО на харчування:

²⁹⁷ Україна: План гуманітарного реагування ООН на 2016 рік, січень – грудень 2016 р. (січень 2016 р.), С. 23.

Вирішення нагальних потреб у галузі постачання продовольства [...] має бути важливим пріоритетом для національних і регіональних органів влади з метою забезпечення здоров'я та добробуту ВПО. Надання необхідної допомоги не може здійснюватися лише завдяки добровільним внескам від населення або неурядових організацій, як це наразі здебільшого відбувається у деяких регіонах²⁹⁸.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на достатнє харчування.

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

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

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

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

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

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

А. Міжнародно-правова база

Відповідно до норм міжнародного права *Принципом 18 Керівних принципів* з питань внутрішнього переміщення визначається право кожної особи, зокрема ВПО, на належний рівень життя, і зазначається, що уповноважені органи повинні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до необхідного харчування незалежно від обставин і без дискримінації²⁹⁹. Необхідно запровадити особливі заходи для забезпечення повної участі жінок у процесі планування та розподілу харчування³⁰⁰.

Право на достатнє харчування реалізується тоді, коли кожна особа в будь-який час має фізичну та економічну можливість придбати або отримати належне харчування³⁰¹. Достатність харчування вимірюється певними факторами, зокрема доступністю достатньої кількості та якості їжі, фізичною доступністю їжі для всіх охочих, економічною доступністю їжі, культурною та споживчою придатністю їжі, якістю їжі та відсутністю дискримінації у доступі до їжі³⁰².

У Принципі 24 Керівних принципів зазначається: «Уся гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації» і додатково визначається, що «гуманітарна допомога для ВПО не повинна використовуватися не за призначенням, зокрема з політичних або військових міркувань»³⁰³. Гуманітарна допомога включає всі матеріали та послуги, які необхідні для виживання ВПО, зокрема харчування³⁰⁴.

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

299 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 18(1) та 2(a).

300 Там само, Принцип 18(3).

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

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

303 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 24(1) та (2).

304 Там само, Принцип 24; Пояснення до Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення, С. 113.

В. Стандарти Ради Європи

Ні ЄСПЛ, ні Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи з питань внутрішнього переміщення та Пояснювальна записка до неї не містять конкретних положень про право на харчування. Однак шляхом зобов'язання Комітету міністрів виконувати Керівні принципи³⁰⁵ Ради Європи підтверджує, що національні органи влади несуть відповідальність за надання ВПО гуманітарної допомоги, в тому числі доступу до основних продуктів харчування (див. вище розділ по Керівному принципу 18). Доступ до основних продуктів харчування є також передумовою права на життя (стаття 2) і заборони нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження (стаття 3) під захистом ЄСПЛ. Це також є передумовою захисту здоров'я (стаття 11), а також захисту від бідності та соціального відчуження (стаття 30), включених до Європейської соціальної хартії (переглянутої)³⁰⁶. Хоча це конкретно не обумовлено у вищезазначених статтях, забезпечення основними продуктами харчування має бути одним із заходів, які держави-члени зобов'язані вжити, щоб «усунути причини поганого стану здоров'я, наскільки це можливо»³⁰⁷, і зменшити рівень бідності та соціальної ізоляції³⁰⁸.

У справі *Будіна проти Росії (Budina v. Russia)* Європейський суд не виключав можливості того, що держава може нести відповідальність за лікування, надане заявниці, яка повністю залежала від державної підтримки, але зіткнулася з байдужістю, незважаючи на переживання великих труднощів, несумісних із людською гідністю³⁰⁹.

У справі *М. С. С. проти Бельгії та Греції (M. S. S. v. Belgium and Greece)*, в якій особа, що шукає притулок, через бездіяльність влади жила на вулиці протягом декількох місяців без будь-яких ресурсів чи доступу до санітарно-побутових приміщень і без будь-яких засобів забезпечення своїх основних потреб, Суд встановив, що заявник був жертвою знущань, відчував неповагу до своєї гідності, а ця ситуація викликала у нього почуття страху, страждання або неповноцінності, здатних викликати відчай. Суд визнав, що такі умови життя, в поєднанні з тривалою невизначеністю, в якій він залишався, і повною відсутністю будь-яких перспектив покращення ситуації, досяг рівня жорстокості, необхідного, щоб підпадати під дію статті 3 Конвенції³¹⁰.

С. Аналіз національного законодавства

Наявність харчування та води³¹¹ (питної і для санітарних потреб) є тими аспектами, які забезпечують фізичне буття людини. Україна сьогодні не страждає від масових проявів голоду. Проте голод 1932–1933 років та голод у повоєнні роки (після завершення Другої світової війни) на рівні генетичної пам'яті закріпили особливе ставлення у народу до питань харчування.

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

Недотримання зазначених гарантій може, з одного боку, змушувати людей залишатися на невідконтрольних Уряду України територіях, де їм загрожує небезпека, або змушувати їх повертатися на такі території, а з другого – навпаки, стимулювати переміщення населення з окупованих територій чи перешкоджати поверненню до покинутих домівок. І в одному, і в іншому випадку незабезпечення права на достатнє харчування є фактором, який прямо

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

306 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., ст. 30.

307 Там само, ст. 11.

308 Там само, ст. 30.

309 ЄСПЛ, *Будіна проти Росії (Budina v. Russia)*, заява № 45603/05, ухвала про неприйнятність від 18 червня 2009 р.

310 ЄСПЛ, *М. С. С. проти Бельгії та Греції (M. S. S. v. Belgium and Greece)*, заява № 30696/09, рішення від 21 січня 2011 р., п. 263.

311 Щодо питної води див. розділ 10 – вода та санітарні умови.

або опосередковано може впливати на свободу пересування і свободу вибору місця проживання. Хоча держава і не має позитивного зобов'язання щодо забезпечення населення харчуванням за звичайних умов, в умовах надзвичайного становища уряд має брати на себе контроль за справедливим розподілом їжі включно з постачанням запасів з державного резерву³¹².

Тому особливу увагу має бути приділено питанням виявлення ризиків, котрі можуть привести до порушення права на належне харчування і призвести до переміщення людей до більш забезпечених регіонів. Такі ризики в Україні є найбільш актуальними у так званій «сірій зоні» та на непідконтрольних Уряду територіях і можуть бути пов'язані як із забороненими методами ведення війни, так і з наслідками бойових дій. У контексті права на харчування може набувати актуальності питання про економічну блокаду певних територій у разі, якщо це призводить до порушення мінімальних гарантій на харчування.

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

Відповідно до статті 81 Кодексу цивільного захисту України одним із заходів життєзабезпечення постраждалих, що здійснюються під час надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, є забезпечення населення водою та продуктами харчування. Порядок реалізації положень цього Кодексу на рівні підзаконних актів не уточнено.

Спеціальне законодавство щодо захисту ВПО майже не містить норм щодо питань, пов'язаних із правом на харчування. Закон «Про забезпечення прав і свобод ВПО» передбачає, що ВПО мають право на створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання³¹³. Зокрема, щодо продуктів харчування Закон передбачає, що ВПО мають право на отримання безоплатного харчування на період до отримання такими особами статусу безробітних або їх працевлаштування, але не більше одного місяця. Відповідно до Закону місцеві державні адміністрації надають гуманітарну та благодійну допомогу ВПО³¹⁴. Крім того, у законодавстві щодо ВПО немає жодних інших положень, що стосуються надання продуктів харчування для ВПО. Закон про ВПО не закріплює процедури встановлення пріоритетних груп для отримання продовольчої допомоги.

У більш широкому сенсі Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» встановлює права ВПО щодо отримання гуманітарної та благодійної допомоги³¹⁵. Він передбачає, що Уряд співпрацює з неурядовими та благодійними організаціями, а також із міжнародною спільнотою щодо розподілу гуманітарної допомоги між ВПО³¹⁶. Крім того, Закон про ВПО передбачає, що міжнародна гуманітарна допомога звільняється від податкових і митних зборів³¹⁷. 24 грудня 2015 року було внесено зміни до Податкового кодексу, якими міжнародна гуманітарна допомога була звільнена від податків³¹⁸ (див. також розділ 21 «Про співпрацю з національними та міжнародними гуманітарними партнерами»).

Таким чином, заходи щодо забезпечення права на харчування в Україні мають переважно профілактичний характер, спрямований на запобігання виникненню проблем у цій сфері.

312 Див. Закон України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. № 51/97-ВР. Доступно за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/51/97-вр>.

313 Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», ч. 1 ст. 9.

314 Там само, п. 5 та п. 11 ч. 8 ст. 11.

315 Там само, ч. 1 ст. 9.

316 Там само, ст. 16 та ст. 18.

317 Там само, ч. 3 ст. 18.

318 Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI, п. 197.11 ст. 197.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Внести зміни до Кримінального кодексу України з метою запровадження кримінальної відповідальності за використання голоду як методу ведення війни.*
- *Внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» з метою подовження строку дії права ВПО на отримання безкоштовного харчування більш ніж на один місяць після їхнього переміщення на основі оцінки потреб ВПО.*
- *Розробити процедуру оцінки вразливості населення для визначення пріоритетних груп для отримання продовольчої допомоги.*
- *Розробити процедуру оцінки вразливості населення для розподілу гуманітарної допомоги для ВПО по всій території України.*

10. ВОДА ТА САНІТАРНІ УМОВИ

Доступ до води визнається однією з базових потреб людини, необхідної для її виживання, і тому є основоположною передумовою реалізації майже всіх прав людини. Під час збройних конфліктів, надзвичайних ситуацій стабільне водопостачання може бути перервано та/або відбуватися нерегулярно, якість води погіршуватися, а контроль за цим бути недоступним. У 2016 році гуманітарні організації підрахували, що 2,9 млн людей в Україні, які постраждали від конфлікту, в тому числі 200 тис. ВПО, потребують доступу до послуг водопостачання, санітарії та гігієни, зокрема: «Люди з особливими потребами та вразливі категорії населення у постраждалих районах, а також ВПО потребують доступу до послуг водопостачання та санітарії, в тому числі й до предметів гігієни»³¹⁹.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на питну воду.

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

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

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

А. Міжнародно-правова база

Право кожного на належний рівень життя включає право на отримання придатної до споживання води³²⁰. Право на отримання придатної до споживання води реалізується, коли особа має безпечний, постійний та вільний від дискримінації доступ до мінімально необхідної кількості безпечної питної води для власних і побутових потреб з метою попередження захворювань³²¹. Право людини на чисту питну воду та санітарію як право, що має важливе значення для повноцінного життя та здійснення всіх інших прав людини, було підтверджене у Резолюції Генеральної асамблеї ООН «Право людини на воду та санітарію» від 28 липня 2010 року³²².

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

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

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

322 Резолюція ГА ООН «Право людини на воду та санітарію» № 64/292 від 28 липня 2010 р.

Придатність води до споживання вимірюється певними факторами, зокрема постійною доступністю достатньої кількості води, безпечною фізичною доступністю води, економічною доступністю води, якістю води та відсутністю дискримінації.

У разі переміщення держава повинна запровадити необхідні заходи для забезпечення ВПО доступу до послуг постачання придатної до споживання води, незалежно від того, чи проживають вони в таборах або розселені в міських або сільських районах³²³. У випадку збройного конфлікту вибір сторонами конфлікту об'єктів водопостачання, резервуарів з водою та об'єктів іригації як цілей є незаконним, і держави повинні забезпечити доступ цивільних осіб до придатної до споживання води³²⁴.

Відповідно до норм міжнародного права Принципом 18 *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення* визначається право кожної особи, у тому числі ВПО, на адекватний рівень життя, і зазначається, що незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до питної води та послуг гігієни³²⁵. Необхідно запровадити особливі заходи для забезпечення повної участі жінок у процесі планування та розподілу продовольства³²⁶.

У Принципі 24 *Керівних принципів* зазначається: «Уся гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації» і додатково визначається, що «гуманітарна допомога для ВПО не повинна використовуватися не за призначенням, зокрема з політичних або військових міркувань»³²⁷. Гуманітарна допомога включає всі матеріали та послуги, які необхідні для виживання ВПО, зокрема питну воду та послуги гігієни³²⁸.

Спеціальний доповідач ООН з прав людини внутрішньо переміщених осіб, після поїздки до України, закликав надати гуманітарну допомогу в регіони, які постраждали від збройного конфлікту, в тому числі проекти відновлення доступу цивільних осіб до чистої води³²⁹.

В. Стандарти Ради Європи

Ні ЄСПЛ, ні Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи з питання внутрішнього переміщення та Пояснювальна записка до неї не містять конкретних положень про водопостачання і санітарію. Однак забезпечення належного водопостачання і санітарії можна вважати відповідальністю держав-членів з декількох причин. По-перше, як результат зобов'язання Комітету міністрів виконувати *Керівні принципи*³³⁰, які містять посилання на забезпечення доступу до питної води.

По-друге, надання води і санітарних умов є передумовою інших прав, захищених ЄСПЛ та Європейською соціальною хартією. У судовій практиці Європейського суду охорона здоров'я, що тісно пов'язана з доступом до належного водопостачання та санітарії, головним чином, відносилася до права на життя (стаття 2 ЄКПЛ), а також заборони нелюдського і такого, що принижує гідність, поводження (стаття 3 ЄКПЛ). Крім того, Європейська соціальна хартія (переглянута) містить право на охорону здоров'я (стаття 11), яке передбачає, що держави-члени повинні вжити заходів, аби «усунути якомога більше можливих причин поганого

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

324 Протокол 1 Женевської конвенції, ст. 55 і ст. 5; Протокол 2 Женевської конвенції, ст. 54; Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни (IV), ст. 55, Загальний коментар № 15 Комітету ООН з економічних, соціальних та культурних прав, абзац 22.

325 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 18(1) та 2(а).

326 Там само, Принцип 18(3).

327 Там само, Принцип 24(1) та (2).

328 Там само, Принцип 24; Пояснення до Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення, С. 113.

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

330 «Комітет міністрів (...) наголошує на прихильності до суті та положень Керівних принципів ООН та його готовності до їх реалізації», Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи 2006(6) щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 р., Пreamбула.

стану здоров'я» і запобігти епідеміям та іншим захворюванням. Відповідальність за забезпечення ВПО водопостачанням та санітарією, зокрема в колективних центрах, таборах або неформальних поселеннях, випливає з вищезазначених обов'язків.

Комісар Ради Європи з прав людини у своїй доповіді 2015 року на тему кризи в Україні присвятив особливу увагу проблемі, пов'язаній із доступом до чистої питної води та санітарії³³¹.

Питання, пов'язані з питною водою, водопостачанням, з навколишнім середовищем розглядаються Європейським судом з прав людини у рамках статті 8 ЄКПЛ, яка передбачає право на приватне та сімейне життя³³². У справі *Дубецька та інші проти України (Dubetska and Others v. Ukraine)* забруднення води було одним із факторів, що вплинули на здоров'я заявників, а отже, і їхню здатність насолоджуватись своїм житлом, приватним та сімейним життям³³³.

У справі *Дземюк проти України (Dzemyuk v. Ukraine)* заявник, зокрема, посилається на статтю 8 (право на повагу до приватного та сімейного життя і житла), стверджуючи, що будівництво кладовища біля його будинку призвело до забруднення водопостачання – як для пиття, так і для садівничих цілей – роблячи його будинок практично непридатним для проживання, а його землю – непридатною для використання. Суд постановив, що «високий рівень вмісту кишкової палички, незалежно від її походження, в поєднанні з очевидним порушенням правил безпеки гігієни навколишнього середовища підтвердили наявність екологічних ризиків, зокрема серйозного забруднення води, через що заявник звернувся до суду»³³⁴. Відповідно Європейський суд прийшов до висновку, що будівництво і використання кладовища так близько до будинку заявника з подальшим впливом на навколишнє середовище та «якість життя» заявника було порушенням права заявника на повагу до його житла і приватного та сімейного життя.

Парламентська асамблея Ради Європи у Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»³³⁵ наголошувала на тому, що населення окупованих районів Донецької та Луганської областей страждають від багатьох проблем, серед яких і проблеми з водопостачанням. Асамблея закликала всі сторони конфлікту поважати цивільний характер інфраструктури й забезпечити захист цивільних осіб та їхній повний доступ до основних послуг. Водночас серед дій, до виконання яких Асамблея закликала українські органи влади, питання питної води та санітарії не поставало.

С. Аналіз національного законодавства

Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» передбачено права ВПО на безпечні умови життя і здоров'я, створення належних умов для їх постійного чи тимчасового проживання; інші права, визначені Конституцією і законами України. Право на воду та належні санітарні умови проживання у Конституції України не містяться. Право на воду розглядається, як правило, у контексті права кожної людини на безпечну питну воду, втім, у загальному розумінні забезпечення водою у цілому та іншими комунальними послугами та інфраструктурою входить до розуміння права на житло, придатне для проживання та нормальні умови проживання.

331 *Доповідь* Комісара Ради Європи з прав людини *Нільса Мужиньєкса* після його візиту до України з 29 червня по 3 липня. Док. СоттДН (2015) 23, 3 листопада 2015 р., пп. 12–14. У п. 13 Комісар виголосив спеціальну доповідь Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ в Україні (МММ) з докладним описом проблеми доступу до чистої води в конфліктних районах, у результаті чого поширення забрудненої води та захворювань, що стали наслідком поганої санітарії, становить, зокрема, ризик для найбільш вразливих груп, таких як діти, інваліди, хронічно хворі і літні люди, які проживають в найменш доступних районах, в яких відбувся конфлікт. Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, доступ до води в постраждалих від конфлікту районах Донецької і Луганської областей, SEC.FR/741/15, 10 вересня 2015 р., С. 5.

332 Див., напр., ЄСПЛ, *Фадеева проти Росії (Fadееva v. Russia)*, заява № 55723/00, рішення від 9 червня 2005 р.

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

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

335 Резолюція ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», 23 січня 2018 р.

У Законі України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення»³³⁶ передбачено, що державна політика у сфері питної води, питного водопостачання та водовідведення будується на принципах, зокрема, гарантованого першочергового забезпечення питною водою населення для забезпечення питних, фізіологічних, санітарно-гігієнічних та побутових потреб. У статті 7 зазначеного Закону встановлено гарантування державою забезпечення кожної людини питною водою нормативної якості в межах науково обґрунтованих нормативів питного водопостачання залежно від району та умов проживання. У випадках надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що призводять до припинення централізованого водопостачання, відповідно до статті 24 Закону органи місцевого самоврядування спільно з підприємствами питного водопостачання розробляють та затверджують спеціальні заходи з використання резервів, очищення та поставки питної води, повідомляють інші відповідні державні органи.

На відсутність згадки у Законі про ситуації збройних конфліктів вказувалося у рекомендаціях Базового аналізу, однак, незважаючи на прийняття нової редакції Закону зі зміною назви у 2017 р. та численні зміни до Закону протягом 5 років тривання конфлікту, положення про вирішення питань забезпечення питною водою населення у випадку збройних конфліктів так і не знайшло відображення. Така ситуація ускладнює навіть процес доставки питної води через невизначеність її оплати, яка здійснюється за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, інших не заборонених законодавством джерел при надзвичайних ситуаціях техногенного та природного характеру³³⁷. Ліквідація аварій в інших випадках регулюється статтею 23 Закону та не визначає джерела фінансування, що припускає необхідність ліквідації аварій та пошкоджень за рахунок місцевих водоканалів.

Інформація про стан забезпечення питною водою населення, включаючи ВПО та якість води за 2017 та 2018 роки, відсутня на офіційному веб-порталі Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (зараз – *Міністерство розвитку громад та територій України*), Національні доповіді про якість питної води та стан питного водопостачання за зазначені роки в Україні не опубліковані. За доповіддю 2016 року визначається, що стан об'єктів водопостачання та водовідведення в основному задовільний. Суттєвих змін у стані водопостачання та водовідведення військових об'єктів у 2016 році порівняно з 2015 роком не відмічається. Серед загальних недоліків, які суттєво впливають на стан водопостачання, водовідведення та забезпечення споживачів питною водою гарантованої якості, збройний конфлікт не значився. За даними у Донецькій області, централізований водозабір зменшився, кількість свердловин зменшилася, показники аварійності як водопровідних мереж, так і каналізаційних мереж, зросли. Відмічалось, що аварійні припинення роботи каналу призвели до забору фільтрувальною станцією води з водосховищ внаслідок проведення АТО³³⁸. У Доповіді була представлена інформація щодо нестачі реагентів для очищення води, проблеми підвезення води у випадках відключення водопостачання через аварії, пошкодження споруд, особливо фільтрувальних станцій в районі бойових дій. Відмічалось, що на окремих ділянках пошкодження траплялися через бойові дії і обстеження та виконання аварійно-відновлювальних робіт було неможливим, пошкоджені нитки відключалися. Крім того, зазначалося, що підприємство з водопостачання здійснює аварійні роботи за власні кошти³³⁹. Проблеми з питним водопостачанням фіксуються і у Луганській області. Також було надано інформацію про безкоштовну передачу деяким районним водоканалам матеріалів і техніки на значну суму для заміни та ремонту пошкоджених труб та обладнання міжнародними гуманітарними організаціями.

336 Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» від 10.01.2002 № 2918-III.

337 Закон України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» в редакції Закону N 2047-VIII від 18 травня 2017 р.

338 Національна доповідь про якість питної води та питного водопостачання в Україні за 2016 р. // Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Доступно за посиланням: <http://www.min-region.gov.ua/>.

339 Там само.

З другого боку, непоодинокими є випадки відсутності водопостачання, забезпечення питною та технічною водою осіб, які проживають вздовж лінії зіткнення чи на непідконтрольних територіях, фіксують та публікують у своїх звітах неурядові національні та міжнародні організації. Зокрема, за даними ХПГ 2017 року у с. Красногорівка централізоване постачання питної води відсутнє. Водопровід працює, однак вода подається з водогону напрямом, без будь-якого очищення, її можна використовувати лише з технічною метою. Проби, які були взяті комісією ООН, показали велику кількість різних небезпечних для людей мікроорганізмів. Представники релігійної громади зробили свердловину, встановлено очищувальне обладнання та надали можливість усім набирати воду. Представники громади самостійно розвозять питну воду по районах, де найбільша її нестача, відмічається продаж цієї води у віддалених районах³⁴⁰. Такі приклади свідчать складні виклики для місцевих та регіональних органів, які мають вирішувати проблему з постачанням питної води.

Фактично тільки за січень 2019 року було здійснено більше 5 обстрілів першої фільтрувальної насосної станції поблизу Ясинуватої, яка забезпечує постачання води для більше мільйона людей по обидві сторони конфлікту. Небезпека для працівників залишається постійною, а стан роботи самої станції критичний. Кластер води УВКПЛ закликає сторони забезпечити захист цивільним працівникам станції³⁴¹. Відомі також ситуації, коли працівників не допускали до ремонту водоканалів (відновлення водопостачання), пошкоджених у результаті обстрілів.

Не менш важливою проблемою залишається фінансовий стан та заборгованість водоканалів. У деяких випадках міжнародні гуманітарні організації сплачують борги за поставлену воду на ТОТ. Зокрема, Міжнародний комітет Червоного Хреста для попередження гуманітарної катастрофи у Луганську через припинення роботи місцевої водонапірної станції, як виняток, оплатив борги за декілька місяців і звертався із заявою до контактної групи у Мінську для вирішення питання оплати електроенергії для водонапірних станцій, які забезпечують водою людей по обидва боки лінії розмежування³⁴². Про відключення енергопостачання фільтрувальних і насосних станцій КП «Компанія Вода Донбасу» повідомлялося на початку квітня 2019 року³⁴³. Про критичний фінансовий стан КП «Вода Донбасу», яке забезпечує водою всю територію Донецької області повідомляло МТОТ у кінці квітня 2019 року³⁴⁴. Фінансові проблеми пов'язані в основному з відсутністю оплати за поставлені послуги на ТОТ, однак, відключення фільтрувальних, водонапірних станцій може призвести до серйозної гуманітарної катастрофи, вимагаючи, відповідно, пошуку рішень на державному рівні.

Отже, для забезпечення права ВПО та постраждалих від конфлікту необхідно внести зміни, додавши чітке положення про фінансування аварійних робіт за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, інших не заборонених законодавством джерел при збройному конфлікті.

Відповідно надана у Базовому аналізі рекомендація щодо визнання у відповідних національних законодавчих актах, включаючи спеціальне законодавство щодо ВПО, право всіх осіб, включаючи ВПО та інше населення, яке постраждало внаслідок конфлікту, на безпечний доступ до питної води та належні санітарно-гігієнічні умови залишається актуальною.

340 Бачунов В. Красногорівка: питна вода, паливо та інші проблеми / Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. Доступно за посиланням: <http://khp.org/index.php?id=1504529834>.

341 WASH Cluster Incident Report / Humanitarian response / OCHA. Доступно за посиланням: <https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/ukraine/document/wash-cluster-incident-report-%E2%84%96168-08022019>.

342 Близько 600 тисяч людей на окупованій Луганщині залишаться без води / Червоний Хрест. Доступно за посиланням: <https://hromadske.ua/posts/blyzko-600-tysiach-liudei-na-okupovanii-luhanshchyni-zalyshatsia-bez-vody-chervonyi-khrest>.

343 Більше 3 млн людей на Донбасі можуть залишитися без води через загрозу знеструмлення фільтрувальних і насосних станцій. Доступно за посиланням: <https://hromadske.ua/posts/bilshe-3-mln-lyudej-na-donbasi-mozhut-zalishitsiya-bez-vodi-cherез-zagrozu-zne-strumlennya-filtruvalni-h-i-nasosnih-stancij>.

344 МТОТ. Доступно за посиланням: https://twitter.com/mtot_gov_ua.

Питна вода, у тому числі бутельована, була включена до Переліку товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення³⁴⁵ (у змінах через декілька місяців після прийняття Переліку), що є свідченням її можливої нестачі на ТОТ України. Поняття гуманітарно-логістичного центру визначено у Порядку переміщення товарів до району або з району проведення АТО як «майданчик на контрольованій території в районі проведення антитерористичної операції, на якому здійснюється роздрібна та дрібнооптова торгівля продуктами харчування, засобами особистої гігієни, одягом і взуттям, побутовою хімією, а також надання послуг, гуманітарної та благодійної допомоги»³⁴⁶.

Окрім невизначення у національному законодавстві положень щодо забезпечення населення питною водою під час збройних конфліктів, не відображено також і *забезпечення санітарних умов* під час збройного конфлікту. Так, у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», прийнятому у 1994 році (зі змінами, зокрема, 2014, 2015, 2016 та 2018 років) міститься загальне положення про те, що громадяни мають право, зокрема, на безпечні для здоров'я і життя харчові продукти, питну воду (стаття 4), а також обов'язок органів виконавчої влади, місцевого самоврядування забезпечити жителів міст та інших населених пунктів питною водою, кількість та якість якої повинні відповідати вимогам санітарних норм (стаття 18)³⁴⁷. Порядок та механізм виконання цього зобов'язання під час надзвичайних ситуацій, катастроф та збройних конфліктів у Законі відсутні. Крім того, не визначено у Законі України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення» мінімальна кількість та рівень забезпечення населення водою. Такі мінімальні стандарти закріплено у Керівництві з забезпечення якості питної води, що було прийнято ВООЗ у 2011 році. Виділено 4 види водопостачання залежно від доступу до води та визначено обов'язок держави забезпечувати за відсутності доступу до води кожну особу не менш ніж 5 л води на добу. Відповідно необхідним є включення зазначених стандартів до національного законодавства України.

Таким чином, *позитивних зрушень стосовно внесення змін до національного законодавства чи/та практики забезпечення питною водою, належними санітарними умовами ВПО та осіб, які знаходяться у зоні конфлікту, особливо тих, хто проживає вздовж лінії зіткнення, не відбулося, а надані у Базовому аналізі рекомендації залишаються актуальними*. Враховуючи, що доступ до питної води, водопостачання, санітарії є необхідною умовою виживання людини та в умовах масового внутрішнього переміщення становить одну з базових потреб переселенців та осіб у зоні конфлікту, мають бути усунені досі існуючі у національному законодавстві прогалини стосовно гарантування та забезпечення реалізації таким особам права на доступ до води, питної води, санітарних умов. Національні та міжнародні організації констатують у своїх звітах порушення зазначених прав людини для жителів окремих населених пунктів України у зоні конфлікту як короткотерміновий період, так і тривалий час, який, як правило, залежить від активності бойових дій та розташування населеного пункту.

Поряд із необхідними до національного законодавства змінами для вирішення проблем водопостачання, включаючи можливість підвезення питної води, санітарії актуальним залишається дотримання норм міжнародного гуманітарного права всіма сторонами конфлікту. Так, об'єкти, необхідні для виживання цивільного населення; санітарні та безпечні зони і місцевості; інші об'єкти знаходяться під захистом міжнародного гуманітарного права і напад на них заборонено, також прямо забороняється знищення, вивіз або приведення в несправність об'єктів, що необхідні для виживання цивільного населення, включаючи спо-

345 Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення: наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України від 24 березня 2017 р. № 39.

346 Порядок переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 99.

347 Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII.

руди, призначені для постачання питної води і збереження її запасів, іригаційних споруд тощо), якщо вони не використовуються в інтересах військових частин (підрозділів) противника або прямої підтримки їх бойових дій³⁴⁸.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Визнати у відповідних національних законодавчих актах, включаючи спеціальне законодавство щодо ВПО, право осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, на безпечний доступ до питної води та належні санітарно-гігієнічні умови.*
- *Визначити державний орган, відповідальний за забезпечення надання послуг з питного водопостачання та санітарно-гігієнічних послуг населенню (в тому числі внутрішньо переміщеним особам) у випадках надзвичайних ситуацій та переміщення населення, спричиненого конфліктом або катастрофою, а також за дотримання належного рівня готовності до таких ситуацій.*
- *Внести зміни до статті 23 Закону України «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення», додавши положення про фінансування аварійних робіт за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, інших не заборонених законодавством джерел у випадку збройного конфлікту.*
- *Ураховувати необхідність водопостачання та надання санітарно-гігієнічних послуг у контексті забезпечення житлом або притулком; визначити стандарти щодо безпечного доступу до питної води та санітарно-гігієнічних послуг як елементів мінімального рівня належних житлових умов.*

11. ПРАВО НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

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

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на охорону здоров'я.

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

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

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

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

³⁴⁸ Інструкція про порядок виконання норм міжнародного гуманітарного права у Збройних Силах України, затверджена наказом Міністерства оборони України від 23 березня 2017 р. № 164.

А. Міжнародно-правова база

Кожна людина має право на найвищий досяжний рівень фізичного і психічного здоров'я, без дискримінації³⁴⁹. Право на охорону здоров'я включає в себе доступ до своєчасного та відповідного медичного обслуговування, а також «основоположні фактори для підтримки здоров'я», які включають у себе безпечний доступ до достатнього харчування, питної води, достатнього рівня санітарних умов та нормальних умов проживання³⁵⁰ (див. також розділи 8 «Житло та нормальні умови проживання», 9 «Право на харчування», 10 «Вода та санітарні умови») та відповідні стандарти безпеки праці. У випадку збройного конфлікту міжнародне гуманітарне право передбачає обов'язок сторін конфлікту гарантувати доступ поранених та хворих до медичної допомоги, а також обов'язок шукати, надавати дозвіл та сприяти безпечній передачі гуманітарної допомоги, зокрема медикаментів та медичного персоналу (*також див. розділ 21 «Співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами»*).

Відповідно до норм міжнародного права Керівними принципами з питань внутрішнього переміщення детально визначається право на охорону здоров'я. У Принципі 7(2) визначено законний обов'язок органів влади, які здійснюють переміщення осіб, забезпечити проведення таких переміщень у належних умовах, зокрема з точки зору «здоров'я і гігієни»³⁵¹. У разі здійснення переміщень, Принципом 18 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення визначається право кожної особи, в тому числі ВПО, на належний рівень життя, і зазначається, що незалежно від обставин і без будь-якої дискримінації уповноважені органи повинні принаймні надати і забезпечити ВПО безпечний доступ до необхідних для людини основних медичних послуг³⁵².

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

1. Усі поранені і хворі внутрішньо переміщені особи, а також особи з обмеженими можливостями мають отримувати медичну допомогу і догляд в максимально можливій мірі і в найкоротші терміни, без розрізнення за будь-якими міркуваннями, окрім медичних. У разі необхідності внутрішньо переміщені особи повинні мати доступ до служб психологічної та соціальної допомоги.
2. Особлива увага має приділятися потребам у медичній допомозі жінок, включаючи доступ до установ і служб системи охорони здоров'я жінок, таких як центри охорони репродуктивного здоров'я, а також надання відповідних консультативних послуг жертвам сексуальних та інших видів насильства.
3. Особлива увага має приділятися також запобіганню розповсюдженню серед внутрішньо переміщених осіб заразних та інфекційних хвороб, у тому числі СНІДу³⁵³.

У Принципі 19(1) наводиться формулювання, яке застосовується у звичайному міжнародному праві для встановлення якнайвищих досяжних стандартів охорони здоров'я, а також можливості отримання таких медичних послуг тими, кому вони потрібні, без дискримінації. Застосування фрази «максимально можливою мірою» вказує на те, що іноді складно надати необхідний рівень медичної допомоги³⁵⁴ (див. також розділ 21 «Співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами»).

У Керівному принципі 4 зазначається як загальний принцип, що ВПО з особливими потребами, в тому числі діти, вагітні жінки, особи з обмеженими можливостями та особи похилого

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

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

351 Пояснення до Керівних принципів, С. 36.

352 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 18(1) та 2(a). Відповідно до принципу 18(3) «Особливі зусилля має бути докладено для забезпечення всебічної участі жінок в плануванні і розподілі зазначених ресурсів».

353 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 19.

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

віку, «мають право на необхідні для їхнього становища захист і допомогу, а також на ставлення, яке враховує їхні особливі потреби».

V. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини і Додаткові протоколи до неї не містять конкретних положень, що стосуються права на здоров'я. Проте це право може бути пов'язане з правом на життя, що захищається статтею 2 ЄКПЛ³⁵⁵. Цей зв'язок між здоров'ям і правом на життя було підтверджено Європейським судом з прав людини у справі *Kıncı проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*:

Суд зазначає, що проблема може виникнути відповідно до статті 2 Конвенції, де показано, що влада Договірної Держави через свою відмову в медичній допомозі, щоб зробити її доступною для населення в цілому, поставила в небезпеку життя людини. Суд зауважує, що стаття 2 §1 Конвенції зобов'язує державу не лише утримуватися від умисного та незаконного позбавлення життя, але і вживати належних заходів для захисту життя осіб, які перебувають під її юрисдикцією³⁵⁶.

У цій справі Суд також визнав, що обмеження доступу до здоров'я сприяло, з-поміж інших чинників, порушенню права на сімейне життя (ЄКПЛ, стаття 8)³⁵⁷. Більш конкретно Суд дійшов висновку, що різні обмеження, «які характеризували повсякденне життя всередині анклавів греків-кіпріотів, створюють серед них відчуття «змушених жити у ворожому середовищі, в якому навряд чи можливо вести нормальне приватне та сімейне життя»³⁵⁸.

Суд зазначив у справі *L. C. B. проти Сполученого Королівства (L. C. B. v. the United Kingdom)*, що перше речення у статті 2 Європейської конвенції, яка є одним з найбільш фундаментальних положень Конвенції, та закріплює одну з основних цінностей демократичних суспільств, зокрема Ради Європи, вимагає від держави не лише утримуватися від умисного позбавлення життя, але і вжити відповідних заходів щодо захисту життя осіб, які перебувають під її юрисдикцією³⁵⁹.

У справі *Калвеллі і Чільйо проти Італії (Calvelli and Ciglio v. Italy)* Суд встановив, що позитивні зобов'язання відповідно до статті 2 – вжити заходів щодо захисту життя, належать до охорони здоров'я і вимагають від держави «зробити правила обов'язковими для державних чи приватних лікарень, вжити відповідних заходів для захисту життя своїх пацієнтів»³⁶⁰.

Європейська соціальна хартія (переглянута) включає в себе широкий спектр гарантій щодо охорони здоров'я. Держави-члени зобов'язуються вживати відповідних заходів з тим, щоб «усунути, у міру можливості, причини слабого здоров'я; забезпечити діяльність консультативно-просвітницьких служб, які сприяли б поліпшенню здоров'я і підвищенню особистої відповідальності у питаннях здоров'я; запобігати, у міру можливості, епідемічним, ендемічним та іншим захворюванням, а також нещасним випадкам»³⁶¹. Причому такі заходи держави вживають як самостійно, так і у співпраці «з громадськими та приватними організаціями»³⁶². ЄСХ вимагає, щоб держави створили умови для реалізації справедливих

355 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 4 листопада 1950 р., ст. 2 – Право на життя: «Право кожного на життя охороняється законом. Нікого не може бути умисно позбавлено життя інакше ніж на виконання смертного вироку суду, винесеного після визнання його винним».

356 ЄСПЛ, *Kıncı проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., п. 219.

357 Там само, п. 299: «конкретні скарги, на які посилається уряд-заявник щодо перешкоди в отриманні доступу до медичної допомоги (...), є елементами, що підпадають під розгляд в контексті загального аналізу умов життя зацікавленого населення з точки зору їх впливу на право їх членів на повагу приватного та сімейного життя».

358 ЄСПЛ, *Kıncı проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., п. 300.

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

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

361 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 11.

362 Там само.

умов праці, які включають у себе усунення ризиків, «що властиві роботам з небезпечними або шкідливими для здоров'я умовами праці»³⁶³. Крім того, держави зобов'язані вжити заходів «з метою сприяння ефективному доступу, окрім усього іншого й до медичної допомоги, осіб, які живуть або ризикують жити в ситуації соціального відчуження або бідності, а також членів їхніх сімей»³⁶⁴. Це положення є потенційно важливим для ВПО.

Спеціальні заходи з охорони здоров'я необхідні для підтримки права осіб похилого віку на соціальний захист. До них входять «надання житла, пристосованого для їхніх потреб і стану здоров'я, або відповідної допомоги для переобладнання їхнього житла», а також «забезпечення медичного обслуговування та послуг, яких вимагає їхній стан здоров'я»³⁶⁵.

В ЄСХ (переглянутій) держави погодилися, що реалізація соціальних прав повинна здійснюватися «всіма належними способами» для того, щоб забезпечити «досягнення умов, в яких ці права і принципи можуть бути ефективно реалізовані»³⁶⁶. Хоча Україна при ратифікації ЄСХ (переглянутої) у 2006 році не погодилася бути зобов'язаною ні за статтею 12 про право на соціальне забезпечення, ні за статтею 13 про право на соціальну та медичну допомогу³⁶⁷, які конкретизують частину I ЄСХ (переглянутої), вона у 2017 році зв'язала себе зобов'язаннями за пунктами 3 та 4 статті 12, які стосуються обов'язку «докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень» та вживати різноманітних заходів з метою забезпечення «рівності між власними громадянами та громадянами інших Сторін у тому, що стосується прав на соціальне забезпечення», «надання, збереження та поновлення прав на соціальне забезпечення такими засобами, як сумарний залік періодів страхування або роботи, що були здійснені за законодавством кожної зі Сторін». ³⁶⁸ Крім того, Україна, як і будь-яка інша держава-учасниця Хартії, несе відповідальність, принаймні за частиною I пункту 13 Хартії, в якій зазначено: «Кожна малозабезпечена людина має право на соціальну та медичну допомогу».

Що стосується ВПО, в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішньо переміщених осіб конкретно не згадується питання щодо здоров'я осіб, які переміщуються всередині країни. Проте Рекомендація дійсно включає заклики, що потрібно приділити «особливу увагу захисту і допомозі найбільш вразливим групам населення»³⁶⁹. З цього питання у Пояснювальній записці з питань внутрішнього переміщення до Рекомендації закріплено посилання на вищезгаданий *Керівний принцип* 4(2), що деякі ВПО, такі як, окрім усіх інших, вагітні жінки, особи з інвалідністю, люди похилого віку і діти «мають право на захист і допомогу, оскільки цього вимагає їхній стан, і на догляд, враховуючи їхні особливі потреби»³⁷⁰. Єдине конкретне посилання на здоров'я ВПО зазначене в Пояснювальній записці в контексті довготривалого вирішення питання³⁷¹. У тексті згадується відповідальність за створення умов для належної і стійкої інтеграції ВПО і забезпечення їх самостійності, зокрема шляхом зобов'язання Комітету міністрів впровадити *Керівні принципи*³⁷², Рада Європи непрямо підтверджує, що національні органи влади несуть відповідальність за здоров'я ВПО (*див. вище про Керівні принципи*).

Крім цих положень, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішнього переміщення і її Пояснювальна записка містять кілька положень, що опосередковано за-

363 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 2 п. 4. див. також статті 3, 7, 8, 22, та 26.

364 Там само, 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 30, п. «а».

365 Там само, ст. 23, п. «а» та «ф».

366 Там само, Ч. I.

367 Див. Закон України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 14 вересня 2006 р. № 137-V.

368 Закон України «Про внесення зміни до пункту 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)» від 17 травня 2017 р. № 2034-VIII.

369 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 3.

370 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 3.

371 Там само.

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

хищають здоров'я ВПО. Держави зобов'язані вжити належних заходів для запобігання порушень прав на життя, фізичну недоторканність, свободу та особисту недоторканність³⁷³. Вони також повинні заборонити катування³⁷⁴. Будь-яке передбачуване порушення цих прав повинно бути детально розслідуване³⁷⁵. Пояснювальна записка про внутрішнє переміщення підтверджує, що заборона нелюдського і такого, що принижує гідність людини, поводження належить до фізичних і душевних страждань³⁷⁶. Крім того, Рекомендація 5 передбачає, що ВПО не повинні бути відправлені назад у регіони, де вони можуть зіткнулися зі справжнім ризиком ставлення, що суперечить праву на життя, і що може бути рівносильним катуванню, нелюдському або такому, що принижує людську гідність, поводженню³⁷⁷. Такі порушення цілком можливо мають негативний вплив на фізичне і психічне здоров'я. Про необхідність розробки та запровадження спеціальної державної програми психологічної допомоги як військовим, так і цивільним особам (включаючи ВПО), які страждають від посттравматичного стресового розладу, зазначалося в Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»³⁷⁸.

У рамках необхідності приділяти особливу увагу захисту і допомозі особам, які належать до найбільш вразливих груп³⁷⁹, у Пояснювальній записці зазначається, що під цю категорію підпадають «діти, особливо неповнолітні без супроводу батьків, вагітні жінки, матері з маленькими дітьми, жінки – голови домогосподарства, особи з інвалідністю та особи похилого віку»³⁸⁰, які мають особливі потреби, зокрема, через стан здоров'я.

C. Аналіз національного законодавства

В Україні право кожного на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування проголошено у Конституції України, а здоров'я визнається найвищою соціальною цінністю³⁸¹. Охорона здоров'я забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, медико-санітарних і оздоровчо-профілактичних програм. У статті 49 Конституції передбачено, що держава створює умови для ефективного і доступного для всіх громадян медичного обслуговування, надаючи медичну допомогу безоплатно у державних і комунальних закладах охорони здоров'я. У Рішенні Конституційного Суду України від 29 травня 2002 року було визнано, що у державних та комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається всім громадянам незалежно від її обсягу та без попереднього, поточного або наступного їх розрахунку за надання такої допомоги³⁸². Поряд із державними закладами охорони здоров'я в Україні функціонують приватні медичні заклади, що повинні мати відповідну ліцензію Міністерства охорони здоров'я.

Із 2018 року було розпочато медичну реформу, перший етап якої передбачив: створення нового механізму фінансування медичних закладів, що надають первинну медичну допомогу, запровадження права обрання лікаря без прив'язки до місця реєстрації та створення Національної служби здоров'я України³⁸³, основною функцією якої є розподілення коштів

373 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 5.

374 Там само.

375 Там само, пар. 3.

376 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., пар. 5.

377 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., пар. 5.

378 Резолюції ПАРЕ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 р.

379 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., пар. 3.

380 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, СМ(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., пар. 3.

381 Конституція України, ст. 49.

382 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) N 10-рп/2002 від 29 травня 2002 р.

383 Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII.

у рамках реалізації принципу «гроші йдуть за пацієнтом». Відповідно до статті 4 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» «громадянам, іноземцям, особам без громадянства, які постійно проживають на території України, та особам, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту» гарантується безкоштовне надання медичних послуг (за рахунок коштів державного бюджету України) з надання: екстреної медичної допомоги; первинної медичної допомоги; вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги; третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги; паліативної медичної допомоги; медичної реабілітації; медичної допомоги дітям до 16 років; медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами у «межах медичних гарантій». Разом з тим програма медичних гарантій затверджується Верховною Радою України у складі Закону про Державний бюджет України на відповідний рік³⁸⁴.

Питання охорони здоров'я населення України та відносини, що виникають у сфері охорони здоров'я, регулюються низкою нормативно-правових актів, серед яких основне значення мають закони «Про основи законодавства України про охорону здоров'я»³⁸⁵, «Про лікарські засоби»³⁸⁶, «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення»³⁸⁷, «Про захист населення від інфекційних хвороб»³⁸⁸, «Про екстрену медичну допомогу»³⁸⁹ тощо. Відповідно до статті 3 «Основ законодавства України про охорону здоров'я» здоров'я є станом повного фізичного, психічного і соціального благополуччя, а не тільки включає відсутність хвороб і фізичних вад. Таке визначення є надзвичайно актуальним для розуміння змісту права на охорону здоров'я для ВПО, які часто потребують також психологічної допомоги. Дійсно, враховуючи фізичні та психологічні страждання ВПО внаслідок конфлікту, втрати житла, кола спілкування, невизначеності та інших чинників, стан здоров'я таких осіб неминуче погіршується та потребує додаткової підтримки та лікування, в тому числі психологічної допомоги.

Водночас *Комплексна програма психологічної допомоги внутрішньо переміщеним особам досі не розроблена*. Хоча активно впроваджуються різноманітні ініціативи, програми, проекти, наприклад, Проектом Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» було організовано експертне обговорення особливостей надання психологічної допомоги ВПО, у тому числі пілотного проекту Офісу Світового банку в Україні «Психологічна допомога населенню, яке постраждало від конфлікту в Україні», ознайомчий візит для представників української влади з ПТСР та психосоціальної підтримки ВПО до інших держав³⁹⁰, проект психологічної підтримки тим сім'ям, які зіткнулися з труднощами в адаптації до нового міста і суспільства надавався КримSOS (липень – листопад 2015 року), аналогічні проекти впроваджувалися іншими громадськими організаціями, психологічні консультації надаються у центрах соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді³⁹¹ тощо.

Широкий перелік прав ВПО закріплений у Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО». Так, у статті 9 Закону зазначається, що ВПО має право на забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством, надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я. Взятя на облік ВПО має право на забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, на одержання реабілітаційних послуг відповідно до законодавства за місцем проживання (стаття 7). Отже, незважаючи на загальне право внутрішньо переміщених осіб на надання необхідної медич-

384 Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII, ст. 4.

385 Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19.11.1992 р. № 2801-XII.

386 Закон України «Про лікарські засоби» від 4 квітня 1996 р. № 123/96-ВР.

387 Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII.

388 Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 6 квітня 2000 р. № 1645-III.

389 Закон України «Про екстрену медичну допомогу» від 5 липня 2012 р. № 5081-VI.

390 Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Доступно за посиланням: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps-old-ukr/>.

391 Допомога сім'ям ВПО/ Мережа Центрів соціальних служб для сім'ї, дітей, молоді м. Києва. Доступно за посиланням: <http://ssm.kiev.ua/>.

ної допомоги, отримання багатьох послуг передбачено за місцем проживання та для ВПО, взятих на облік.

Крім того, МОЗ забезпечує організацію надання медичної допомоги та медичного обслуговування, здійснення комплексних заходів щодо санітарно-епідеміологічної безпеки населення та карантинних заходів за місцем фактичного перебування внутрішньо переміщених осіб. Місцеві адміністрації мають забезпечувати надання у разі необхідності внутрішньо переміщеним особам медико-психологічної допомоги, організацію роботи медичних закладів з надання необхідної допомоги населенню з урахуванням тимчасового проживання/перебування на відповідній території внутрішньо переміщених осіб.

Також у статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» окремо передбачене влаштування громадян похилого віку, осіб з інвалідністю, які проживали в стаціонарних інтернатних установах та закладах на території, де виникли обставини для переміщення, в аналогічні установи та заклади за місцем фактичного перебування таких осіб.

Однією з найбільш поширених проблем вважалося забезпечення доступу ВПО до медичної допомоги. Незважаючи на те, що, якщо особу не було взято на облік як ВПО, то відповідно до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутності не можуть бути підставою для обмеження реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією України, порушення мали місце. З метою покращення ситуації у 2018 році в рамках національної кампанії «Лікар для кожної сім'ї» було передбачено можливість підписання декларації без надання будь-яких документів, окрім паспорта та ідентифікаційного коду, у т. ч. без довідки про взяття на облік ВПО³⁹². МОЗ було розроблено окремі інструкції для ВПО щодо отримання медичної допомоги, пільгового та безкоштовного отримання ліків, однак вони мають інформаційний характер і не пов'язані зі статусом ВПО.

Питанням доступу до медичних послуг присвячено окрему частину Стратегії інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення до 2020 року – «Подолання бар'єрів у доступі внутрішньо переміщених осіб до засобів існування і в реалізації їх прав на освіту та медичне обслуговування», в якій визначено, що «у зв'язку з недостатньою кількістю закладів охорони здоров'я на територіях приймаючих територіальних громад, надмірним навантаженням на них, а також недостатнім фінансуванням ускладнюється доступ ВПО до послуг з медичного обслуговування (медичних послуг)» та перераховано можливі шляхи подолання проблем у сфері забезпечення рівного доступу ВПО до медичної допомоги та медичних послуг³⁹³.

Відповідно План заходів з реалізації Стратегії інтеграції ВПО³⁹⁴ передбачає такі окремі стратегічні цілі (завдання), як створення дієвих механізмів для забезпечення належного обслуговування ВПО у закладах охорони здоров'я без обмежень, подолання бар'єрів у доступі ВПО до медичного обслуговування, для реалізації якої передбачено, зокрема, враховувати обсяги субвенції відповідно до кількості ВПО, запровадити звітність про чисельність ВПО окремих груп, запровадити спрощену процедуру проходження медико-соціальної експертизи ВПО, яким інвалідність встановлена (продовжена) на ТОТ, забезпечити медичне обслуговування ВПО з урахуванням гендерних та вікових особливостей (потреб) та інші. Окрему увагу приділено наданню психосоціальної підтримки, включаючи запровадження бюджетної

392 Наказ Міністерства охорони здоров'я України «Порядок вибору лікаря, який надає первинну медичну допомогу» від 19 березня 2018 р. № 503.

393 Стратегія інтеграції ВПО та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 909-р.

394 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 944-р.

програми з психологічної реабілітації внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю з урахуванням гендерних та вікових особливостей³⁹⁵.

Однак, незважаючи на передбачені у законодавстві права у сфері охорони здоров'я, значна кількість ВПО, особливо вразливі категорії, продовжують стикатися з різноманітними проблемами при їх реалізації та забезпеченні. У дослідженні КримSOS за 2017 року відмічається три основні категорії ВПО, які є найбільш уразливими стосовно здоров'я: особи похилого віку, особи з інвалідністю, самотні батьки³⁹⁶. У Доповіді зацікавлених сторін, представленої до Універсального періодичного огляду ООН «Актуальний стан забезпечення прав і свобод ВПО в Україні» 2017 року відмічалася наявність перешкод у забезпеченні внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю засобами реабілітації, засобами медичного призначення, включаючи спеціальне харчування, яке повинно компенсуватися за рахунок місцевих бюджетів. Однак при визначенні необхідного фінансування медичних закладів кількість ВПО, як зазначалося вище, не враховується; внаслідок відсутності фінансування не повністю компенсуються та/або не надаються необхідні лікарські засоби тощо.

При оформленні документів, включаючи групи інвалідності, та їх перевірки внутрішньо переміщеним особам з інвалідністю можуть призначати проходження медико-соціальної експертизи, в рамках якої констатуються випадки, коли лікарі вимагають надання довідок, які залишилися на непідконтрольній території або були втрачені. Внаслідок такого ставлення наявними є випадки неперодовження чи скасування групи інвалідності ВПО. У Звіті УВКБ ООН щодо спільної оцінки потреб біженців, шукачів притулку та ВПО в Україні 2017 року було зафіксовано скарги ВПО в Маріуполі, які втратили свою групу інвалідності через те, що не пройшли вчасно обов'язкові медичні огляди³⁹⁷.

Низький рівень забезпечення охорони здоров'я в цілому у поєднанні зі скрутним матеріальним становищем найбільш незахищених категорій ВПО, включаючи неспроможність оплати лікування, придбання ліків, харчування при стаціонарному лікуванні, оплати хірургічного втручання тощо призводять до фактичного незабезпечення державою права внутрішньо переміщених осіб на медичну допомогу та охорону здоров'я в необхідному обсязі.

Також зустрічаються випадки дискримінаційного ставлення з боку лікарів та працівників закладів охорони здоров'я до ВПО, від яких іноді вимагають додаткових документів (зокрема, договір оренди житла). Таке дискримінаційне ставлення також виявляється у відмові в реалізації права на охорону здоров'я громадянам України, які не отримали довідку ВПО.

Забезпечення доступу до медичної допомоги потребують особи, які знаходяться на лінії розмежування та у так званих «сірих зонах», люди мають обмежений доступ до медичних послуг через пошкодження медичної інфраструктури та недостатню кількість аптек, окремі населені пункти якої взагалі залишаються без екстреної медичної допомоги. ВПО похилого віку та іншим особам, що мають проблеми зі здоров'ям, доводиться долати далекі відстані, щоб потрапити на прийом до лікаря та купити ліки³⁹⁸. Для вирішення проблеми впроваджуються проекти мобільних бригад швидкої допомоги, виїзних бригад лікарів з інших міст. Так, у 2017 році було запроваджено проект медичної допомоги для «сірої зони», участь у якому взяли окремі лікарні, зокрема з Дніпра, безкоштовні операції проводили для мешканців «сірої зони» іспанські лікарі-хірурги. Значну підтримку надає Міжнародний Комітет Червоного Хреста в Україні, який реалізує спеціальну програму надання медичної допомоги у прифронтових зонах, декілька мобільних клінік для «сірих зон» організовано міжнародною організа-

395 Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. № 944-р.

396 Доступ до медицини для ВПО. 2017 р. / Аналітичні звіти по ВПО. КримSOS. Доступно за посиланням: <http://krymsos.com/reports/analitichni-zviti-po-vpo/dostup-do-meditsini-dlya-vnutrishno-peremishchenikh-osib/>.

397 Україна. Спільна оцінка потреб 2017. Звіт про проведення у 2017 р. спільної оцінки потреб біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб в Україні / УВКБ ООН. Доступно за посиланням: https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/UKRAINE-2017-PARTICIPATORY-ASSESSMENT_UKR_WWW.pdf.

398 Там само.

цію «Лікарі без кордонів». Водночас такі проекти, більшість з яких є короткостроковими, не покривають реальних потреб населення «сірих зон». Тому для вирішення проблеми необхідно створити систему мобільної медичної допомоги, що має починати діяти не тільки під час збройних конфліктів, а також у надзвичайних ситуаціях.

Окремих питань можна виділити надання можливості громадянам України на ТОТ отримувати медичну допомогу, що було відображено у Плані заходів, спрямованих на реалізацію деяких основ державної внутрішньої політики щодо окремих регіонів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження³⁹⁹. У рамках ефективного виконання державних цільових програм лікування найбільш поширених небезпечних для здоров'я і життя людини захворювань з метою сприяння отриманню особами, які проживають на неконтрольованій території, медичної та іншої допомоги, лікарських препаратів, ліків, медикаментів для лікування туберкульозу, цукрового діабету та ВІЛ-інфекції/СНІДу, визначені державні структури (МТОТ, Мінсоцполітики, МОЗ, Мін'юст) мають постійно сприяти доступу міжнародних гуманітарних організацій на неконтрольовану територію з метою виявлення хворих осіб, надання їм необхідної медичної допомоги, психологічної, соціальної та правової підтримки, забезпечення ліками, проведення профілактичних щеплень.

Проблемним залишається також проходження вразливих категорій ВПО пунктів пропуску, особливо у зимовий період, через їх непристосованість до вимог людей з особливими потребами, хоча питання перетину лінії розмежування для осіб з інвалідністю частково було вирішено.

У цілому враховуючи, як правило, погіршення стану здоров'я ВПО після переміщення, вимагає від держави проведення кампаній інформування ВПО про необхідність звернення за медичною допомогою, психологічною допомогою, можливість її отримання на загальних підставах без дискримінації, програм, можливість профілактики різних захворювань у випадках депресивних станів та погіршення стану здоров'я, а також про існуючі спеціальні програми для ВПО. Разом із тим, незважаючи на проголошену безоплатність охорони здоров'я, розміри фінансування сьогодні є недостатніми та не забезпечують у повному обсязі реалізацію конституційних прав та не відповідають гарантіям доступності лікування у державі в цілому.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Забезпечити доступ ВПО до всіх рівнів медичної допомоги, медичних послуг, отримання пільг, які передбачені відповідним категоріям населення України без прямої чи опосередкованої дискримінації та рівних умов з іншими громадянами у реалізації права на охорону здоров'я. Забезпечити ВПО рівний доступ до медичної допомоги на місцевому рівні.*
- *Розробити доповнення до чинного законодавства про безкоштовне забезпечення найбільш уразливих категорій ВПО, розширивши перелік тих категорій населення, що мають право на пільгове та безкоштовне забезпечення ліками.*
- *Визначити на період до впровадження нової фінансової моделі «гроші йдуть за пацієнтом» у державному бюджеті спеціальні кошти для фінансування органів місцевого самоврядування на реалізацію програм охорони здоров'я ВПО в розмірі, відповідному до кількості ВПО, що проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, запровадити програму окремого фінансування закладів охорони здоров'я за наявності зареєстрованих в них ВПО.*
- *Розробити та запровадити систему мобільної медичної допомоги у населених пунктах у рамках захисту цивільного населення у надзвичайних ситуаціях та збройних конфліктах.*

³⁹⁹ Розпорядження КМУ «Про План заходів, спрямованих на реалізацію деяких основ державної внутрішньої політики щодо окремих регіонів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 11 грудня 2017 р. №8-р.

12. ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ І СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

Працевлаштування, участь в економічній діяльності та доступ до програм соціального захисту є необхідними для того, щоб ВПО могли забезпечити собі достатній рівень життя після переміщення і, зрештою, оговтатися від переміщення, досягти самодостатності і випрацювати довготривале рішення зазначеної проблеми. Водночас під час переміщення ВПО, як правило, втрачають не лише свої звичні засоби для існування, але й активи і соціальні зв'язки, які б мали підтримувати економічну діяльність. Навіть у випадку, коли ВПО зберігають певні засоби для існування, вони часто бувають обмеженими через зміни, які відбулися (наприклад, з точки зору доступу до ринків, до землі тощо) в результаті тих подій, які викликали переміщення. У багатьох випадках у ВПО також немає документів, які необхідні для підтвердження права участі в програмах соціального захисту або для доведення їхньої професійної кваліфікації. На додаток до зазначених викликів, ВПО можуть стикатися з дискримінацією, яка перешкоджає їхнім спробам знову вийти на ринок праці або отримати доступ до програм соціального захисту. В результаті зазначених труднощів і без відповідної підтримки ВПО піддаються значному ризику довгострокового зубожіння і залежності від гуманітарної допомоги. Це все посилює ризик експлуатації ВПО в умовах неформальної економіки, що може завдати особливої шкоди вразливим ВПО, зокрема дітям, жінкам і представникам меншин.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

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

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

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

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

А. Міжнародно-правова база

Відповідно до норм міжнародного права у *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення* підтверджується, що «внутрішньо переміщені особи [...] не підлягають дискримінації внаслідок їхнього переміщення при користуванні [...] правом на вільний пошук можливостей для працевлаштування та участі в економічній діяльності»⁴⁰⁰. Також у *Керівних принципах* зазначається, що «внутрішньо переміщеним особам, зокрема підліткам і жінкам, незалежно від того, проживають вони в таборах чи ні, щойно це можливо в зазначених умовах, надаються можливості для отримання освіти та професійної підготовки»⁴⁰¹. Крім того, в *Керівних принципах* зазначається, що «у разі необхідності внутрішньо переміщені особи повинні мати доступ до служб соціальної допомоги» як під час переміщення, так і після переселення⁴⁰².

400 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 22(1)(б).

401 Там само, Принцип 23(4).

402 Там само, Принцип 19(1) та 29(1).

В. Стандарти Ради Європи

Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо внутрішнього переміщення не містить жодного конкретного згадування про зайнятість або соціальний захист. Проте Рекомендація включає заклик приділити «особливу увагу вимогам щодо захисту та допомоги найбільш вразливим групам населення»⁴⁰³. У контексті цього питання Пояснювальна записка посилається на вищезгаданий *Керівний принцип* 4(2), що певні ВПО, такі як, окрім усіх інших, вагітні жінки, особи з обмеженими можливостями, люди похилого віку та діти «мають право на захист і допомогу, оскільки цього вимагає їхній стан здоров'я, та на ставлення, враховуючи їхні особливі потреби»⁴⁰⁴. Пояснювальна записка містить лише декілька згадувань про зайнятість і соціальний захист. У ній підкреслюється, що відсутність документації у ВПО може призвести до відсутності доступу до соціальних послуг і офіційного працевлаштування⁴⁰⁵. У контексті довготривалого вирішення питання, у Пояснювальній записці згадується про відповідальність держав створити умови для належної та довготривалої інтеграції ВПО, про забезпечення їхньої самостійності, включаючи за допомогою заходів соціального захисту такого, як «належне житло, охорона здоров'я, освіта і, наскільки це можливо, забезпечення працевлаштування»⁴⁰⁶.

Європейська конвенція з прав людини та Протоколи до неї так само не включають положення про право на працю чи на соціальний захист. Однак, як детально описано нижче, Європейська соціальна хартія (переглянута) містить широкий перелік гарантій щодо цих двох питань. Усі права, сформульовані в ЄСХ, «гарантуються без дискримінації за будь-якою ознакою, наприклад, за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного або соціального походження, стану здоров'я, належності до національних меншин, народження або іншого статусу»⁴⁰⁷. Державам дозволяється відступати від своїх зобов'язань під час війни або надзвичайного стану, що загрожує життю нації «у мірі, коли це гостро потребує становище, за умови, що ці заходи не суперечать іншим її зобов'язанням перед міжнародним правом»⁴⁰⁸.

Зайнятість

Стаття 1 ЄСХ (переглянутої) перераховує ключові компоненти права на працю. Держави зобов'язуються досягти та підтримувати «якомога вищого та стабільнішого рівня зайнятості з метою досягнення повної зайнятості населення» і «ефективно захищати право працівника заробляти собі на життя вільно обраною професією», підтримувати безкоштовні послуги служби зайнятості та організувати відповідну професійну орієнтацію, професійну підготовку і реабілітацію⁴⁰⁹.

Держава зобов'язується вжити заходів для забезпечення справедливих умов праці для працівників, зокрема розумну тривалість робочого дня, чотири тижні щорічної оплачуваної відпустки, а також щотижневий відпочинок⁴¹⁰. Потрібно також вжити заходів для забезпечення справедливої винагороди⁴¹¹, безпечних і нешкідливих для здоров'я умов праці⁴¹² (див. розділ 11 «Право на охорону здоров'я») і свободи працівників організувати та за-

403 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., пар. 3.

404 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM(2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 3.

405 Там само, п. 7.

406 Там само, п. 12.

407 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. III, ст. Е.

408 Там само, Ч. III, ст. F.

409 Там само, Ч. II, ст. 1, див. також ст. 9 і ст. 10.

410 Там само, ст. 2.

411 Там само, ст. 4.

412 Там само, ст. 3.

хищати свої соціально-економічні інтереси⁴¹³ та укладання вигідних угод⁴¹⁴. Працівники мають право брати участь у визначенні та покращенні умов праці і навколишнього середовища⁴¹⁵, а також отримувати інформацію про економічний стан своїх роботодавців і проводити консультації щодо рішень, які можуть істотно вплинути на їхні інтереси та зайнятість⁴¹⁶.

Для того щоб забезпечити своє право на гідну роботу, працівники повинні бути захищені від сексуальних та інших форм переслідування за допомогою інформаційних та запобіжних заходів⁴¹⁷. Окрім того, працівники також мають право на захист від звільнення без поважних причин або на відшкодування⁴¹⁸. Це може бути корисним щодо ВПО, які потрапили у таку ситуацію в результаті їх переміщення. ЄСХ забороняє дискримінацію за ознакою статі та сприяє рівним можливостям і ставленню у різних сферах, таких як доступ до працевлаштування, захист від звільнення, професійна орієнтація та професійна підготовка, винагорода і кар'єрний розвиток⁴¹⁹. До того ж ЄСХ включає положення, адаптовані для захисту і особливих потреб певних груп у зв'язку із працевлаштуванням, таких як сім'я⁴²⁰, діти та молодь⁴²¹, люди з фізичними вадами⁴²² чи жінки, що перебувають в декретній відпустці⁴²³.

Крім того, стандарти Ради Європи з питань зайнятості ВПО можуть бути виведені з Рекомендації ПАРЕ 1899 (2009), яка рекомендує державам-членам «зробити діяльність, що приносить дохід, доступною для ВПО, щоб сприяти їхній соціальній та економічній реінтеграції і, зокрема, забезпечити повний недискримінаційний доступ до робочих місць, пропонувананих приватними або державними роботодавцями»⁴²⁴. У зв'язку з цим ПАРЕ ще раз наголошує на необхідності активної політики держав-учасниць щодо ВПО. Згодом Резолюція 1879(2012) щодо питання про становище ВПО і репатріантів в Північнокавказькому регіоні привела до ще більш конкретної пропозиції з реінтеграції на ринку праці, включаючи професійну підготовку і мікрокредити для проектів, що приносять дохід⁴²⁵.

Соціальний захист

Відповідно до ЄСХ (переглянутої) держави зобов'язані забезпечити «всіма належними способами» досягнення умов, в яких соціальні права і принципи, що містяться в Хартії, можуть бути ефективно реалізовані⁴²⁶. Хоча Україна не погодилась бути зобов'язаною вживати особливих заходів, детально описаних в ЄСХ, що стосуються права на соціальний захист⁴²⁷ чи права на соціальну та медичну допомогу, вона погодилась, відповідно до частини I ЄСХ (переглянутої), спрямувати свою політику на реалізацію права на соціальний захист⁴²⁸ та прав кожного, хто не має достатніх коштів на соціальну та медичну допомогу⁴²⁹.

413 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. III, ст. 5.

414 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 28 – про права представників працівників на захист виконання праці та його умов.

415 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 22.

416 Там само, ст. 21. Див. також ст. 29 про права на інформацію та консультацію під час колективного звільнення.

417 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 26.

418 Там само, ст. 24. Усі працівники мають право «не визначати термін працевлаштування без дійсних причин для визначення терміну, опираючись на їхню працездатність чи поведінку або на основі оперативних потреб підприємства, установи або служби».

419 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 20.

420 Там само, ст. 27. Право працівників із сім'єю на рівні можливості та неупереджене ставлення.

421 Там само, ст. 7.

422 Там само, ст. 15.

423 Там само, ст. 8.

424 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 15.3.8.

425 Резолюція ПАРЕ 1879(2012) «Становище ВПО і репатріантів у Північнокавказькому регіоні», 26 квітня 2012 р., пар. 8.1.5.

426 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. I.

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

428 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. I, ст. 12.

429 Там само, ст. 13.

Крім того, ЄСХ детально описує право користуватися послугами соціальних служб⁴³⁰ та право захисту від бідності та соціального відчуження⁴³¹. Для здійснення цих прав держави повинні «вжити заходів у межах загального та скоординованого підходу до заохочення ефективного доступу осіб, які живуть або ризикують жити в ситуаціях соціального відчуження або бідності, а також їхніх сімей, зокрема, до зайнятості, житла, навчання, освіти, культури, соціальної та медичної допомоги»⁴³². Такі положення будуть важливими для ВПО, які живуть в умовах бідності та соціального відчуження. Інші заходи соціального захисту, включені до ЄСХ, містять право на охорону здоров'я⁴³³ (див. розділ 11 «Право на охорону здоров'я») та право на житло⁴³⁴ (див. розділ 8 «Житло та нормальні умови проживання»), що є також важливими для ВПО.

ЄСХ включає декілька заходів щодо соціального захисту та особливих потреб певних груп, таких як сім'ї⁴³⁵, а також дітей і молоді⁴³⁶. Для осіб похилого віку держави зобов'язуються «або безпосередньо, або у співробітництві з громадськими чи приватними організаціями» вжити чи заохотити відповідні заходи щодо сприяння соціальної інтеграції людей похилого віку, зокрема, шляхом надання потрібних ресурсів, інформації про доступ до послуг і умов для них, забезпечення місцем проживання й охороною здоров'я, необхідних для задоволення їхніх потреб»⁴³⁷.

Тоді як ні ЄКПЛ, ні ЄСХ не розглядають право на пенсію за віком, Європейський суд виніс рішення в низці справ, у тому числі й у справах ВПО, про те, що пенсії можна розглядати як власність у розумінні статті 1 Протоколу I ЄКПЛ, коли національне законодавство передбачає виплату таких пенсій. У справі, що стосувалась пенсіонерів, переміщених із Косова до Сербії, виплати пенсій яких були тимчасово відкладені пенсійними відділеннями Косова після їхнього переміщення, Суд визнав, що таке відкладення пенсій порушило право на власність та володіння, стверджуючи, що в національному законодавстві нічого не сказано про визнання того, що право на пенсію може «залежати від наявності чи відсутності вкладів поточного пенсійного страхування, зібраних на визначеній території»⁴³⁸. У справі *Пічкур проти України* (*Pichkur v. Ukraine*) заявник, виплата пенсії якого була припинена після того, як він переїхав за кордон, скаржився на дискримінацію на підставі його місця проживання. Суд дійшов висновку, що ця різниця у ставленні є порушенням статті 14 про недискримінацію в поєднанні зі статтею 1 Протоколу I ЄКПЛ. Суд обґрунтував своє рішення:

[...] право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця проживання заявника, що призвело до ситуації, в якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України. [...] заявник [...] мав право на отримання пенсії після закінчення трудової діяльності та, як це передбачалося національним законодавством на час події, він знову отримував би свою пенсію після повернення в Україну. Тому Суд доходить висновку, що заявник перебував у відносно схожій ситуації із пенсіонерами, які проживали в Україні, щодо самого права на отримання пенсії [...]. Жодних обґрунтувань для виправдання відмінності у ставленні Уряд не навів⁴³⁹.

430 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. I, ст. 14.

431 Там само, ст. 30.

432 Там само.

433 Там само, ст. 11.

434 Там само, ст. 31.

435 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ч. II, ст. 16 – про права сім'ї на соціальний, правовий і економічний захист і ст. 27 про права працівників із сімейними обов'язками на рівні можливості та ставлення.

436 Там само, ст. 17 – про права дітей і молоді на соціальний, правовий і економічний захист.

437 Там само, ст. 23 – про права осіб похилого віку на соціальний захист.

438 ЄПЛ, *Грудіч проти Сербії* (*Grudic v. Serbia*), заява № 31925/08, суд від 17 квітня 2012 р., пп. 72, 77 і 80.

439 ЄПЛ, *Пічкур проти України* (*Pichkur v. Ukraine*), заява № 10441/06, рішення від 7 листопада 2013 р.

Хоча ця справа стосується особи, яка проживала за кордоном, обґрунтування Суду може, однак, бути застосованим у справі ВПО.

У справі *Стек та інші проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom)* Суд визнав, що поняття «власності», що міститься в статті 1 Першого протоколу до Конвенції може поширюватися на усі види допомоги з соціального забезпечення, що вимагають або не вимагають внесків⁴⁴⁰. Суд зазначив, що в сучасній демократичній державі «щоб вижити, частина або ціле життя багатьох людей залежить від соціального страхування чи допомоги з соціального забезпечення [...]». Якщо фізична особа має право на отримання допомоги відповідно до внутрішнього законодавства, важливість цього права повинна бути також відображена шляхом підтримання статті 1 Протоколу № 1 як такої, що може тут застосовуватись⁴⁴¹.

Звичайно, це не означає, що держави – учасниці Конвенції відтепер зобов'язані гарантувати допомогу у соціальному захисті, якої немає в межах їхньої правової системи⁴⁴². Однак стаття 1 Протоколу № 1, в поєднанні зі статтею 14 Конвенції, не дозволяє відмову від допомоги, якщо така відмова відбувається за ознакою статі⁴⁴³, сімейного стану⁴⁴⁴ або національності⁴⁴⁵.

У 2018 році Європейський суд з прав людини виніс рішення по справі *Цезар та інші проти України*⁴⁴⁶, яке стало по суті першою справою, розглянутою Судом в контексті реалізації права на отримання пенсії мешканцями окупованої частини Донецької області. У цій справі заявники (особи пенсійного віку та особи, які мають право на отримання соціальної допомоги) скаржилися на порушення їхніх прав, гарантованих статтями 6 §1 та/або статтями 13, 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, у зв'язку із припиненням соціальних виплат з бюджету України у 2014 році внаслідок тимчасової окупації частини Донецької області. Фактично Суд не розглядав скаргу в частині припинення виплат пенсії, оскільки зосередився на виконанні формальної вимоги, а саме – вичерпання національних засобів правового захисту. Зрештою, скарга була визнана неприйнятною саме через те, що заявники не зверталися із відповідними скаргами до національних судових інстанцій, які після початку конфлікту були переміщені на підконтрольну уряду України територію.

Що стосується інших органів Ради Європи, стандарти соціального захисту ВПО є мало-розробленими. Рекомендація ПАРЕ 1899 (2009) лише закликає держави-учасниці «*гарантувати умови життя і доступ до основних потреб згідно з відповідними стандартами*»⁴⁴⁷. Конгрес місцевих та регіональних влад прийняв Резолюцію 218 (2006), присвячену соціальним правам іммігрантів. Однак, оскільки документ закликає місцеві й регіональні влади «*відігравати зростаючу роль у наданні основних соціальних послуг, а отже, вимогу стати гарантими рівного доступу до таких послуг і повного забезпечення соціальними правами всього населення*»⁴⁴⁸, можна припустити, що це також належить до положення внутрішньо переміщених осіб у всій Європі.

440 ЄСПЛ, *Стек та інші проти Сполученого Королівства (Stec and others v. the United Kingdom)*, заява № 65731/01 і 65900/01, рішення від 6 червня 2005 р.

441 Там само, п. 51.

442 Там само, п. 54.

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

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

445 ЄСПЛ, *Куа Пуаррез проти Франції (Koua Poirrez v France)*, заява № 40892/98, рішення від 30 вересня 2003 р.

446 ЄСПЛ, *Цезар та інші проти України (Tezzar and others v. Ukraine)*, заява № 73590/14, 73593/14, 73820/14, 4635/15, 5200/15, 5206/15 та 7289/15, рішення від 13 лютого 2018 р.

447 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 15.3.9.

448 Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад 218 (2006) «Про ефективний доступ до соціальних прав іммігрантів: роль місцевих і регіональних влад», 1 червня 2006, ст. 2.

У Резолюції 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»⁴⁴⁹ Парламентська асамблея Ради Європи звернула увагу на необхідність спрощення процедури отримання соціальних та пенсійних виплат шляхом від'єднання їх від процесу реєстрації ВПО, зокрема через внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України № 365, 505 та 637, а також інших відповідних нормативних актів.

С. Аналіз національного законодавства

Працевлаштування, участь у економічній діяльності та доступ до механізмів соціального захисту є вкрай важливими для того, щоб ВПО могли забезпечити достатній рівень життя після переміщення. Питання соціального захисту та працевлаштування ВПО тісно пов'язані, оскільки обидва суттєвим чином впливають на рівень життя ВПО та на ступінь їхньої інтеграції у приймаючі громади.

Згідно з даними МОМ⁴⁵⁰, частка переселенців, які працюють, станом на грудень 2018 року, складала 44 %. Вона нижча за частку працюючих серед населення України (58 %) та відчутно нижча за частку ВПО, які працювали до переїзду (64 %) ⁴⁵¹. Разом із тим важливо відзначити, що на початку конфлікту не була врегульована ціла низка питань у сфері працевлаштування, які були суттєвими перепонами для реалізації трудових прав ВПО на новому місці. З часом більшість цих питань, пов'язаних із процедурами постановки на облік безробітних, обчислення розміру пенсії тощо були, здебільшого, вирішені. До кола таких питань можна віднести також і питання соціального страхування на випадок безробіття, тимчасової втрати працездатності та інші, які були дуже актуальними для ВПО на початку конфлікту – зокрема, через те, що не існувало ефективного механізму отримання виплат. Наразі ситуація змінилася, і нові Постанови Правління Фонду соціального страхування врегулювали більшість питань, які виникли після початку конфлікту.

Працевлаштування (сприяння зайнятості ВПО)

Відповідно до статті 43 Конституції України, кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. При цьому держава повинна створити умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Відповідно до Закону⁴⁵², для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України, яке досить суттєво змінилося з початку конфлікту в бік покращення становища ВПО. Наприклад, завдяки змінам, внесених до Закону України «Про зайнятість населення»⁴⁵³, з'явилися заходи сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб з числа зареєстрованих безробітних⁴⁵⁴. Зокрема, до таких заходів належить компенсація безробітному з числа ВПО фактичних транспортних витрат на переїзд до іншої адміністративно-територіальної одиниці місця пра-

449 Резолюція ПАРЄ 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні». Доступно за посиланням: <https://rm.coe.int/-/2198-2018/1680785d74>.

450 Звіт національної системи моніторингу. Ситуації з внутрішньо переміщеними особами. Червень 2018 р. Доступно за посиланням: http://www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_10_ukr_press.pdf.

451 Що ми розуміємо під інтеграцією? Індекс інтеграції внутрішньо переміщених осіб / Аналітичний центр CEDOS. Доступно за посиланням: <https://cedos.org.ua/uk/vpo-integration-index>.

452 Закон України «Про забезпечення прав та свобод ВПО», ст. 7 п. 1

453 Закон України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р. № 5067-VI, Ст. 24-1.

454 Порядок, умови, механізм здійснення заходів сприяння зайнятості ВПО, затверджений постановою КМУ від 8 вересня 2015 р. № 696.

цевлаштування, компенсація витрат роботодавця на оплату праці за працевлаштування безробітних із числа ВПО; компенсація витрат роботодавця, який працевлаштовує безробітних із числа ВПО строком не менше ніж на дванадцять календарних місяців, на перепідготовку та підвищення кваліфікації таких осіб.

Крім того, План заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 року № 944-р, також містить ряд заходів для забезпечення конкуренції на ринку праці. Зокрема, це заходи, що направлені на самих ВПО (забезпечення інформування ВПО з метою сприяння їх участі в програмах мікрокредитування, залучення до зайнятості в агропромисловому секторі), на проведення певної аналітичної роботи та інші заходи, які, навіть у разі їхнього виконання, навряд чи зможуть значною мірою вплинути на зайнятість ВПО.

Однією з важливих проблем, із якою ВПО стикалися переважно у 2014–2016 роках, – було питання припинення трудових відносин із працевластувачем, який залишився на ТОТ або де-факто припинив діяльність, проте де-юре не був ліквідований. У такому разі ВПО вимушені були звертатися до суду або із заявами про встановлення юридичного факту припинення трудових відносин, або із позовом про припинення таких трудових відносин.

Проте для випадків, коли внутрішньо переміщена особа бажає бути статусом безробітного, але при цьому не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), за попереднім місцем проживання для набуття статусу безробітного та отримання допомоги по безробіттю та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин із підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви).

У разі припинення приймання поштових відправлень на/з території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення, така заява подається до відповідного районного, міськрайонного, міського, районного у місті центру зайнятості за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи⁴⁵⁵. Крім того, взята на облік внутрішньо переміщена особа, яка не має документів, необхідних для надання статусу безробітного, отримує статус безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. До отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога по безробіттю таким особам призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством на випадок безробіття.

Варто зауважити, що в Україні досі існує практика ведення трудових книжок, і відповідно до пункту 2 Постанови КМУ від 27 квітня 1993 року № 301 «Про трудові книжки працівників», при влаштуванні на роботу працівники зобов'язані подавати трудову книжку, оформлену в установленому порядку. Без трудової книжки приймаються на роботу тільки ті особи, які працевлаштовуються вперше. Проте ВПО, які виїхали з території, на якій вже відбувалися бойові дії, дуже часто не мали при собі свої трудові книжки, які, відповідно до норм чинного законодавства, повинні зберігатися у працевластувача. Тому важливим питанням було отримання дублікату трудової книжки для того, щоб ВПО мали змогу працевлаштуватися у приймаючій громаді. Відповідно до змін, що були внесені у 2014 році до Інструкції про порядок ведення трудових книжок працівників⁴⁵⁶, дублікат трудової книжки може бути виданим за новим місцем роботи у зв'язку з відсутністю доступу до трудової книжки працівника внаслідок надзвичайної ситуації, передбаченої Кодексом цивільного захисту України, або проведення антитерористичної операції на території, де працював працівник. При цьому дублікат видається

⁴⁵⁵ Закон України «Про забезпечення прав та свобод ВПО», ст. 7, ч. 4.

⁴⁵⁶ Затверджена наказом Міністерства праці України, Міністерством юстиції України, Міністерством соціального захисту населення України від 29 липня 1993 р. № 58.

ся на підставі заяви працівника та отриманої ним у письмовому вигляді інформації зі штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації про виникнення надзвичайної ситуації або АТЦ при СБУ про проведення антитерористичної операції на території, де працював працівник, що надається в довільній формі (п. 5.6. Інструкції).

Крім того, важливим сегментом забезпечення зайнятості ВПО є самозайнятість. Тут варто зазначити, що реєстрація внутрішньо переміщеною особою фізичної особи – підприємця (ФОП) здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури). Так, зокрема, ФОП реєструється за місцем проживання ВПО на підставі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Таке спрощення процедури реєстрації ФОП для внутрішньо переміщених осіб є безумовно позитивним кроком держави, який надає можливість ВПО ставати підприємцями, розпочинати власну справу і бути незалежними від різного роду допомоги.

Проте існують ФОП, які були зареєстровані як підприємці ще до конфлікту і досі залишаються зареєстрованими за адресою на ТОТ. Вони фактично стикаються із подвійним оподаткуванням своїх доходів. Так, відповідно до пункту 38.9 Перехідних положень Податкового кодексу України з 1 січня 2017 року, під час нарахування (виплати) фізичним особам – підприємцям, місцезнаходженням або місцем проживання яких є тимчасово окупована територія (незалежно від системи оподаткування), доходу від здійснення ними підприємницької діяльності суб'єкт господарювання та/або самозайнята особа, які нараховують (виплачують) такий дохід, зобов'язані утримати податок на доходи у джерела виплати. На практиці це означає, що ФОП повинен продовжувати самостійно сплачувати податки згідно з обраною системою оподаткування, проте підприємства-контрагенти, з якими у ФОП склалися договірні стосунки, утримують при виплаті ФОП доходу 18 % податку на доходи та 1,5 % військового збору. Варіантами виходу з цієї ситуації є або перереєстрація ФОП на підконтрольній Уряду України території, але для цього необхідно, щоб особа, що зареєструвала ФОП, мала довідку про взяття на облік ВПО. Або існує можливість припинити підприємницьку діяльність, яка також підлягає державній реєстрації.

Соціальний захист ВПО

Конституція України гарантує громадянам право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ і організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46).

У жовтні 2014 року була запроваджена фінансова допомога, безпосередньо пов'язана із внутрішнім переміщенням – *щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг*⁴⁵⁷. Розмір цієї допомоги залежить від того, чи є особа працездатною (для дітей, пенсіонерів, людей з інвалідністю розмір допомоги вище, ніж для особи працездатного віку). Необхідно підкреслити, що з моменту запровадження цього виду соціальної допомоги у 2014 році, підвищився розмір виплат деяким категоріям ВПО (зокрема, для людей з інвалідністю розмір виплат узалежнений від розміру прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність), а також підвищився та став більш диференційованим загальний розмір допомоги на сім'ю, що, є позитивним зрушенням. Утім актуальною залишається проблема відсутності

⁴⁵⁷ Постанова КМУ «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505.

права на поновлення виплат щомісячної адресної допомоги тим працездатним ВПО, яким виплата адресної допомоги була припинена через їхнє непрацевлаштування⁴⁵⁸. Тобто Постанова № 505 не містить можливості поновити виплати адресної допомоги після повторного працевлаштування особи (окрім осіб, які після припинення виплати грошової допомоги втратили працездатність).

У зв'язку із бойовими діями і втратою Урядом контролю над частиною території України механізм забезпечення реалізації права на соціальний захист мешканців ТОТ та осіб, які стали ВПО, був змінений. У листопаді 2014 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»⁴⁵⁹. Відповідно до цієї Постанови, призначення та продовження виплат пенсій (щомісячного довільного грошового утримання), довільних державних стипендій, усіх видів соціальної допомоги та компенсацій, матеріального забезпечення, надання соціальних послуг, субсидій та пільг за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування внутрішньо переміщеним особам здійснюються за місцем перебування таких осіб на обліку, що підтверджується довідкою про взяття на облік ВПО. Фактично ця норма вже більш ніж чотири роки трактується таким чином, що право на соціальний захист гарантується тим мешканцям ТОТ, які зазнали внутрішнього переміщення, і мають довідку про взяття на облік ВПО.

Додатково Уряд встановив, що всі соціальні виплати і пенсії ВПО можуть отримувати виключно через один банк – ПАТ «Державний ощадний банк України». Це обмеження було встановлене в 2016 році і вважається таким, що необґрунтовано обмежує права ВПО на обрання банківської установи. Крім того, ВПО зобов'язані регулярно проходити так звану ідентифікацію безпосередньо у відділеннях ПАТ «Ощадбанк». Додатково для ідентифікації одержувачів пенсій, які є внутрішньо переміщеними особами, та забезпечення виплати пенсій таким особам проводиться емісія платіжних карток, які водночас є пенсійними посвідченнями, із зазначенням на них графічної та електронної інформації про власника та його електронного цифрового підпису. У разі якщо пенсіонер із числа ВПО має таку картку, він зобов'язаний проходити фізичну ідентифікацію раз на шість місяців (якщо такої картки немає – то раз на три місяці); для отримання інших соціальних виплат ідентифікація проводиться кожні шість місяців із дня відкриття рахунка або з дня попередньої ідентифікації.

У разі непроходження фізичної ідентифікації одержувачем соціальних виплат ПАТ «Державний ощадний банк України» зупиняє видаткові операції за поточним рахунком та інформує протягом одного тижня з дня їх зупинення в електронній формі з використанням електронного цифрового підпису через захищені канали зв'язку про таке зупинення Міністерство соціальної політики та Міністерство фінансів (абзац 10 пункту 1 Постанови 637).

Варто зауважити, що відповідно до пп. 4 п. 7 Плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням КМУ від 21 листопада 2018 року №944-р, на перше півріччя 2019 року заплановане вивчення питання щодо розширення переліку установ банків, через які здійснюється виплата пенсій та соціальної допомоги внутрішньо переміщеним особам. Проте у Плані не міститься жодного заходу щодо фактичного розширення переліку банків.

Окрім ідентифікації, у 2016 році був запроваджений порядок призначення, відновлення та контролю над соціальними виплатами ВПО, визначений постановою КМУ від 8 червня 2016 року № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам», який оцінюється правозахисними організаціями як дискримінаційний, що було підтверджено національними судами. Цією Постановою були затверджені два порядки, які

458 Постанова КМУ «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» від 1 жовтня 2014 р. № 505, ч. 10, п. 3.

459 Постанова КМУ «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 5 листопада 2014 р. № 637.

регулюють призначення, відновлення, припинення та контроль за соціальними та пенсійними виплатами ВПО. Порядками були передбачені періодичні перевірки (раз на шість місяців) фактичного місця проживання ВПО, додаткові перевірки ВПО за інформацією СБУ, Мінфіну та Держприкордонслужби. Але головне – це можливість припиняти всі види соціальних виплат ВПО, деякі з цих виплат не могли бути в подальшому відновлені з моменту припинення (наприклад, у разі скасування довідки про взяття на облік ВПО поновлення соціальних виплат чи пенсії можливе тільки через 6 місяців).

Прийняття Урядом цієї Постанови призвело до масового припинення соціальних і пенсійних виплат ВПО по всій країні, і, як наслідок, – численних судових позовів⁴⁶⁰. Станом на грудень 2018 року національними судами було винесено понад 15 тисяч рішень у справах, які стосуються положень Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», з них 4,5 тис. рішень винесено у справах щодо припинення пенсійних виплат ВПО на підставі положень порядків, затверджених Постановою № 365⁴⁶¹.

У своїх рішеннях суди неодноразово доходили висновків, що чинна система контролю за соціальними виплатами та виплатами пенсії ВПО не відповідає законодавству України, а також міжнародним договорам, ратифікованим Україною. А вже 3 травня 2018 року Верховний Суд у зразковій справі № 805/402/18 вказав на неправомірність застосування положень Постанови № 365 для припинення пенсій і соціальних виплат (це рішення було підтверджено Великою Палатою Верховного Суду у вересні 2018 року)⁴⁶². Після винесення цього зразкового рішення суди при розгляді аналогічних справ в абсолютній більшості задовольняють позовні вимоги, визнаючи дії або рішення органів ПФУ неправомірними. Проте рішення судів не виконуються. Більш того, у квітні 2018 року Урядом була прийнята Постанова № 335⁴⁶³, відповідно до якої суми соціальних виплат, які не виплачені за минулий період, обліковуються в органі, що здійснює соціальні виплати, та виплачуються на умовах окремого порядку, визначеного Кабінетом Міністрів України. Фактично прийняття цієї Постанови заблокувало виконання численних рішень суду, якими передбачалося відновлення порушених прав ВПО на соціальний захист. Станом на травень 2019 року цей окремий порядок так і не був розроблений.

Дуже важливим кроком на шляху захисту прав людини ВПО стало рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 29 червня 2017 року⁴⁶⁴ у справі №826/12123/16, яке було залишено без змін постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 4 липня 2018 року⁴⁶⁵, а також рішенням Верховного суду від 20 грудня 2018 року⁴⁶⁶. Цим рішенням були визнані нечинними низка пунктів Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затверджені постановою КМУ № 365.

Київський апеляційний адміністративний суд у своїй постанові зазначив: «*положення пунктів 7, 8, 9, 13 Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам та Порядку здійснення контролю за проведенням соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам за місцем їх фактичного проживання/перебування, затвер-*

460 Необхідність запровадження альтернативної системи призначення та контролю за соціальними виплатами та пенсією для ВПО після часткового скасування положень Постанови № 365 / Донбас SOS. Доступно за посиланням: <http://www.donbassos.org/wp-content/uploads/2018/09/august-365.pdf>.

461 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік, С. 11. Доступно за посиланням: <https://notorture.org.ua/2019/04/01/shhorichna-dopovid-upovnovazhenogo-verhovnoi-radi-ukraini-z-prav-ljudini-za-2018-rik/>.

462 Доступно за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73869341>.

463 Постанова КМУ від 25 квітня 2018 р. № 335 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 365».

464 Доступно за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67481245>.

465 Доступно за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75172804>.

466 Доступно за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78808062>.

джені постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 року № 365, обмежують позивача та інших осіб, що належать до ВПО, у реалізації їхніх прав, зокрема, прав на пенсійне та соціальне забезпечення та є такою, що призводить до непрямої дискримінації за ознакою місця проживання та перебування на обліку ВПО, а також порушує принцип рівності, передбачений ст. 24 Конституції України та гарантії вільного пересування територією України, передбачені ст. 33 Конституції України».

Утім навіть після численних позовів, визнання частини постанови КМУ №365 нечинною, станом на 2019 рік. Міністерством соціальної політики України не були запропоновані зміни до неї. При тому, що у жовтні 2018 року НДО, які опікуються правами внутрішньо переміщених осіб, публічно представили зміни до декількох нормативно-правових актів, які б дозволили, по-перше, забезпечити виплати пенсій мешканцям окупованих територій без необхідності отримання ними довідки про взяття на облік ВПО, а, по-друге, дозволили би уникнути створення додаткових механізмів контролю за отриманням соціальних виплат ВПО. Ця альтернативна система виплат містить необхідні елементи забезпечення адресності та індивідуальності виплати пенсії та соціальних виплат особі, якій вони призначаються. Зокрема, громадські організації пропонували скасувати постанову КМУ №365 та внести зміни до декількох постанов КМУ та постанов Правління ПФУ, передбачивши можливість пенсіонерам із ТОТ без отримання довідки про взяття на облік ВПО за умови проходження ними регулярної ідентифікації на підконтрольній Уряду України території отримувати свою пенсію на рахунки у банках. При цьому наголошується на необхідності «від'язання» права на отримання пенсії від довідки ВПО⁴⁶⁷. Ці пропозиції у формі проектів окремого закону та інших нормативно-правових актів підготовлено провідними експертами правозахисних організацій, що опікуються правами осіб, які постраждали від конфлікту по обидва боки лінії зіткнення, та представлені уповноваженим суб'єктам нормотворчості для подальшого опрацювання та схвалення.

Нещодавно відбулися чергові окремі позитивні кроки стосовно порядку та розміру соціальних та пенсійних виплат ВПО. 14 серпня 2019 року постановою Кабінету Міністрів України № 754 внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 і 509, якими, зокрема, врегульовано питання виплати грошової допомоги особам з інвалідністю I групи та особам, які за висновком лікарсько-консультативної комісії, не здатні до самообслуговування і потребують постійної сторонньої допомоги; передбачено доставку таких виплат АТ «Укрпошта» за фактичним місцем проживання/перебування таких осіб; зняття обмеження загального розміру грошової допомоги, що виплачується на сім'ю, до складу якої входять двоє і більше осіб з інвалідністю (дітей з інвалідністю).

21 серпня 2019 року постановою Кабінету Міністрів України № 788 внесено зміни до деяких постанов Кабінету Міністрів України, якими, серед іншого, передбачено проведення органами Пенсійного фонду України пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб (у тому числі осіб, які відповідно до законодавства відмовилися від довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи) за принципом екстериторіальності незалежно від подальших змін місця проживання. Інформація про місце проживання внутрішньо переміщених осіб встановлюватиметься органами Пенсійного фонду України самостійно на підставі відомостей, що містяться в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб, що не потребуватиме додаткових звернень цих осіб.

⁴⁶⁷ Правозахисники презентували альтернативний порядок виплати пенсій переселенцям. Без дискримінації та надмірних витрат з бюджету. Право на захист у партнерстві з НІАС. Доступ за посиланням: http://vpl.com.ua/uk/news/5817/?fbclid=IwAROU3ejTO8Gk-iPD6rlyEdBjJHZBZM3_t8lXzo88jcoptpIeV-ab569GFMo.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Забезпечити недискримінаційний порядок призначення та отримання пенсії та соціальних виплат ВПО, зокрема через скасування постанови КМУ №365 або внесення до неї відповідних змін.*
- *Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України №505 щодо забезпечення можливості повторного призначення щомісячної адресної допомоги особам працездатного віку, яким раніше виплату грошової допомоги було припинено у зв'язку із звільненням, у разі їхнього працевлаштування.*
- *Розширити перелік банківських установ, через які ВПО можуть отримувати належні їм соціальні виплати та пенсії.*
- *Створити ефективний механізм забезпечення виплати пенсії мешканцям тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей без необхідності взяття їх на облік як ВПО.*
- *Забезпечити уникнення подвійного оподаткування діяльності ФОП, місцезнаходженням або місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України.*
- *Забезпечити належне фінансування виконання Плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, а також відповідної стратегії та плану дій стосовно реагування на внутрішнє переміщення, що мають бути ухвалені на наступний період.*

13. ОСВІТА

Зазвичай переміщення призводить до серйозних перешкод в отриманні освіти. Забезпечення реалізації прав ВПО на отримання освіти є вкрай важливим для розвитку дітей та можливостей у майбутньому. Постійне відвідання шкільних закладів також надає ВПО відчуття певного рівня стабільності, безпеки, структурованості та нормальності в умовах потрясінь, невизначеності й травмованості, які тягне за собою факт переміщення. Відвідання школи також є для дітей ВПО важливим джерелом психосоціальної підтримки і може сприяти зменшенню ступеня ризику залучення до сексуальної експлуатації або вербування до військових формувань. Однакові умови доступу до освіти є важливим показником інтеграції ВПО до місцевої спільноти, як під час переміщення, так і після повернення додому або переселення на інше місце.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнати право ВПО на отримання безкоштовної початкової шкільної освіти або принаймні на тих умовах, на яких би вона надавалася найбіднішим представникам цієї спільноти.

Скасувати адміністративні перешкоди, які можуть необґрунтовано і дискримінаційно обмежувати доступ до шкільних закладів, через те що вони приділяють недостатню увагу конкретним проблемам, із якими стикаються ВПО (зокрема, вимоги щодо необхідних документів, офіційного документа про переведення з попереднього місця навчання або здатність учня придбати книги і шкільну форму).

Встановити чіткі зобов'язання з боку компетентного органу щодо забезпечення освіти для ВПО, які перебувають у районах, звідки ускладнено доступ до існуючих шкіл.

А. Міжнародно-правова база

Кожна людина має право на безоплатну обов'язкову освіту на початковому рівні⁴⁶⁸. Принцип 23 *Керівних принципів* підтверджує це право і зазначає, що з метою забезпечення зазначеного права ВПО відповідні органи влади забезпечують, щоб такі особи, зокрема переміщені діти, здобували початкову освіту, яка є безкоштовною і обов'язковою⁴⁶⁹. У межах освіти забезпечується повага до їхньої культурної спадщини, мови і релігії⁴⁷⁰. Необхідно докласти особливих зусиль для забезпечення всебічної та рівноправної участі жінок і дівчат в освітніх програмах⁴⁷¹. ВПО, зокрема підлітки, незалежно від того, проживають вони в таборах чи ні, і щойно це стає можливою в згаданих умовах, повинні отримати можливості для здобуття освіти та професійної підготовки⁴⁷².

Право на освіту також передбачене в контексті довготривалого рішення питання переміщення відповідно до зобов'язань державних органів забезпечити ВПО «рівний доступ до послуг держави» після їхнього безпечного і добровільного повернення або переселення до іншої частини країни⁴⁷³.

В. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини підтверджує, що «жодній особі не повинно бути відмовлено в праві на освіту», а також передбачає, що держави повинні поважати право батьків забезпечувати таку освіту відповідно до своїх власних релігійних і філософських переконань⁴⁷⁴. На противагу *Керівному принципу 23*, ЄКПЛ не передбачає, що початкова освіта повинна бути обов'язковою. Проте *Європейська соціальна хартія* йде на один крок далі, ніж цей Принцип, закликаючи до надання безоплатної початкової та середньої освіти.

Європейська соціальна хартія вимагає від держав вжити заходів щодо стимулювання всебічного розвитку особистості, фізичних і розумових здібностей дітей та підлітків. Це включає в себе надання освіти і доступ до навчальних закладів, а також надання безкоштовної початкової і середньої освіти⁴⁷⁵. Вищезазначені положення підкріплені іншими статтями ЄСХ, що передбачають право на професійну підготовку, зокрема, шляхом встановлення системи професійної підготовки юнаків та дівчат із подальшим забезпеченням робочими місцями⁴⁷⁶. З метою захисту права на освіту працевлаштування дозволено лише з 15-річного віку, і лише в тому випадку, якщо воно не заважає здобуттю обов'язкової освіти⁴⁷⁷. Також важливою є вимога, що стосується ВПО, яка являє собою зменшення або скасування плати за навчання, а в разі необхідності – надання додаткової фінансової допомоги для професійної підготовки⁴⁷⁸.

Рамкова конвенція про захист національних меншин включає в себе кілька положень щодо надання освіти меншинам. Держави «повинні вживати заходів у галузі освіти і наукових досліджень з метою заохочення пізнання культури, історії, мови та релігії цих національних меншин, а також превалюючої групи населення»⁴⁷⁹. Це включає в себе встановлення рівних можливостей доступу до освіти на всіх рівнях (стаття 12.3) і відповідні можливості для підготовки викладачів, забезпечення доступу до підручників і встановлення контактів між учнями

468 Загальна декларація прав людини, ст. 26(1); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ст. 13(2)(а) та ст. 14, стосовно країн, що розвиваються, і не запровадили безоплатну початкову освіту; Конвенція про права дитини, ст. 28(1)(а).

469 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 23(2).

470 Там само, Принцип 23(2).

471 Там само, Принцип 23(3).

472 Там само, Принцип 23(4).

473 Там само, Принцип 29(1).

474 Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 20 березня 1952 р., ст. 2 – про право на освіту.

475 *Європейська соціальна хартія* (переглянута), 3 травня 1996 року, стаття 17 – про право дітей та підлітків на соціальний, правовий та економічний захист, п. 1а і 2.

476 Там само, ст. 10(2) – про право на професійну підготовку.

477 Там само, ст. 7(3) та (4) – про право дітей та підлітків на захист.

478 Там само, ст. 10, п. 5.

479 Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р., ст. 12, п. 1.

і викладачами різних громад (стаття 12.2). У межах державної системи освіти держави повинні також надати національним меншинам право створювати і керувати своєю власною приватною освітою, започатковувати професійну підготовку, що не тягне за собою фінансових зобов'язань перед державою (стаття 13). Представники національних меншин мають право вивчати свою мову. Тому, якщо є достатній попит на її вивчення в їхніх традиційних областях, або там, де їх проживає найбільше, держави повинні прагнути до сприяння викладанню мов меншин або їхнього здобуття освіти цією мовою (стаття 14.1 і 2). Проте це не повинно ніяким чином заважати навчанню та викладанню державною мовою (стаття 14.3). Право на доступ до освіти мовами меншин та регіональними мовами більш детально розглядається в Європейській хартії регіональних мов або мов меншин (ЄХРМ)⁴⁸⁰.

Ані Рекомендація Комітету міністрів РЄ, ані Пояснювальна записка не містять будь-яких посилань на право ВПО на освіту. Проте обидва документи роблять акцент на застосуванні *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення*, які, як було зазначено вище, містять конкретні положення про право ВПО на освіту. Крім того, в Пояснювальній записці про внутрішнє переміщення роз'яснюється, що вимога про захист і допомогу вразливим групам населення, викладена в пункті 3 Рекомендації Комітету Міністрів (2006), зокрема, належить до вимоги задоволення конкретних потреб і забезпечення захисту, зокрема дітей ВПО, особливо неповнолітніх без супроводу дорослих⁴⁸¹. Освіта може стати одним із заходів для задоволення потреб цих груп. Що стосується вищої освіти, то важливо взяти до уваги Рекомендацію R(98)3 Комітету міністрів державам-учасницям щодо надання доступу до вищої освіти. Цей документ запропонував державам-учасницям закликати всі соціально незахищені групи населення до здобуття вищої освіти, а також до їхньої участі у розвитку її системи шляхом встановлення *«законодавства по боротьбі з дискримінацією в межах політики рівних можливостей, що повинно доповнюватися позитивними діями на користь недостатньо представлених груп населення»*⁴⁸². Ці заходи повинні включати в себе цільову фінансову допомогу⁴⁸³.

Найважливішим документом Парламентської асамблеї є Рекомендація 1652 (2004) з питань освіти біженців і внутрішньо переміщених осіб, що закликає до прийняття загальноєвропейських заходів із встановлення всеосяжної політики в галузі освіти, спрямованої на допомогу біженцям і внутрішньо переміщеним особам у суспільній інтеграції, посиленні громадянської самосвідомості та професійної підготовки⁴⁸⁴. Крім того, Конгрес регіональних та місцевих органів влади закликав до забезпечення доступу до освіти для іммігрантів в 2006 році. Коли існує, наприклад, явна необхідність у застосуванні посиленої програми інтеграції етнічних меншин, рішення передбачає *«створення або розширення позашкільних навчальних центрів»*⁴⁸⁵ для дітей.

Прецедентне право ЄСПЛ надає деякі додаткові вказівки щодо правильного трактування права на освіту в ситуаціях, пов'язаних із переміщенням. У контексті поділу де-факто Кіпру на два різних суб'єкти в результаті конфлікту, Європейський суд з прав людини вважає, що відсутність можливості у греко-кіпрських дітей, які проживають в північній частині Кіпру, здобувати середню освіту грецькою мовою в Північному Кіпрі є порушенням права на освіту. У випадку протистояння між *Кіпром та Туреччиною* Європейський суд вважає, що скасування надання середньої освіти грецькою мовою в Турецькій Республіці Північного Кіпру при збереженні початкової освіти грецькою мовою, в північній частині Кіпру являє собою пору-

480 Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, 4 листопада 1992 р., ст. 8.

481 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 3; Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 3.

482 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (98)3 «Про доступ до вищої освіти», 17 березня 1998 р., ст. 3.

483 Там само, ст. 8.

484 Рекомендація ПАРЕ 1652(2004) «Освіта біженців і внутрішньо переміщених осіб», 2 березня 2004 р.

485 Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад 218(2006) «Про ефективний доступ до соціальних прав для іммігрантів: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 р., ст. 10 J.

шення права на освіту. Крім того, можливість для грецьких дітей з північної частини Кіпру здобувати середню освіту на півдні не розглядалася Судом як раціональне рішення з огляду на його негативний вплив на сімейне життя⁴⁸⁶.

Мова навчання в школах є ключовим питанням у справі *Катан та ін. проти Молдови та Росії (Catan and Others v. Moldova and Russia)*⁴⁸⁷. Справа виникла у зв'язку із розпадом СРСР, після чого Молдова стала незалежною державою із Придністров'ям на її території з великою кількістю російського/українського етнічного населення, що контролювалося не молдавським урядом, а Росією, чиї війська базувалися там. Після того як сепаратисти проголосили «Молдавську Республіку Придністров'я» (МРП), влада МРП закрила школи в Придністров'ї, в яких викладання здійснювалося молдавською/румунською мовами із латинською абеткою, що вважалися офіційними мовами Молдови. Школи були змушені переїхати в приміщення із гіршими умовами, а учням довелося більше часу витратити на дорогу. По дорозі в школу дітей ображали, а книги, написані латинською абеткою, вилучались поліцією. Членам молдавської громади в МРП залишалося лише миритися з таким переслідуванням або перевести своїх дітей до школи в МРП, у якій викладання здійснювалося би мовою на кирилиці (російською, українською або «молдавською»).

Велика Палата постановила, що примусове закриття шкіл і подальше переслідування дітей було порушенням статті 2 Додаткового протоколу до Конвенції про права дитини, що стосується доступу до навчальних закладів, існуючих у даний момент часу, і здобуття освіти їхньою національною мовою⁴⁸⁸. Заходи, що вживалися владою МРП, були «спрямовані на русифікацію мови і культури молдавської громади, що проживає в Придністров'ї, відповідно до загальних політичних цілей МРП щодо об'єднання з Росією і відділення від Молдови», ідуть врозріз із «принциповим значенням початкової та середньої освіти для особистісного розвитку кожної дитини і майбутнього доступу до здобуття вищої освіти»⁴⁸⁹.

C. Аналіз національного законодавства

Згідно зі статтею 53 Конституції України, кожен має право на освіту. Держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам.

Відповідно до частини 2 статті 3 Закону України «Про освіту», в Україні створюються рівні умови доступу до освіти. Ніхто не може бути обмежений у праві на здобуття освіти. Право на освіту гарантується незалежно від віку, статі, раси, стану здоров'я, інвалідності, громадянства, національності, політичних, релігійних чи інших переконань, кольору шкіри, місця проживання, мови спілкування, походження, соціального і майнового стану, наявності судимості, а також інших обставин та ознак.

Згідно із частиною 9 статті 7 Закону України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб», взята на облік внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування.

Згідно із частиною 4 статті 11 Закону, Міністерство освіти та науки України створює умови для здобуття громадянами дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної освіти, професійно-технічної, вищої освіти з урахуванням відомостей щодо внутрішнього переміщення осіб; координує діяльність місцевих органів управління освітою в частині формуван-

486 ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., пп. 277–278 та 280.

487 ЄСПЛ, *Катан та ін. проти Молдови та Росії (Catan and Others v. Moldova and Russia [GC])*, заяви № 43370/04, 8252/05 та 18454/06, рішення від 19 жовтня 2012 р.

488 Там само, п. 143.

489 Там само, п. 144.

ня оптимальної мережі дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних навчальних закладів та забезпечує формування оптимальної мережі професійно-технічних навчальних закладів, експериментальних навчальних закладів для задоволення освітніх потреб населення з урахуванням потреб внутрішньо переміщених осіб; виконує інші функції в межах повноважень.

Відповідно до статті 9 вищезазначеного Закону, внутрішньо переміщена особа має право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади. Наприклад, Міністерство освіти й науки України у своєму листі від 12 червня 2014 року № 1/9–310 «Щодо прийому в дошкільні навчальні заклади дітей, які прибули з Донецької та Луганської областей на постійне або тимчасове проживання в інші населені пункти України»⁴⁹⁰ звертається до органів управління освітою, керівників навчальних закладів із проханням, по-перше, здійснювати прийом дітей до дошкільних навчальних закладів без попередньої електронної реєстрації; для прийому дітей до дошкільного навчального закладу (групи) компенсуючого типу додатково забезпечувати подання висновку психолого-медико-педагогічної консультації, територіального лікувально-профілактичного закладу чи тубдиспансеру, направлення місцевого органу управління освітою. По-друге, МОН просить у разі відсутності свідоцтва про народження дитини сприяти батькам у його подальшому поновленні у встановленому законодавством порядку. Цей лист наразі залишається єдиним документом, на який можуть спиратися ВПО при влаштуванні дитини до дошкільного закладу освіти.

Звичайно, наявність такого рекомендаційного листа від МОН не означає, що на локальному рівні органи місцевого самоврядування, до сфери управління яких відносять заклади дошкільної освіти, не можуть приймати рішення щодо особливостей зарахування дітей в дошкільні заклади освіти на території свого обслуговування. Так, наприклад, у вересні 2018 року Київська міська рада ухвалила рішення⁴⁹¹, відповідно до якого з 1 вересня 2018 року в комунальний заклад дошкільної освіти територіальної громади міста Києва дитини, не зареєстровані в місті Києві, встановлюється щомісячна плата за надання дошкільної освіти в комунальному закладі дошкільної освіти територіальної громади міста Києва в розмірі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, затвердженого рішенням Київської міської ради про бюджет міста Києва на відповідний рік (у 2019 році це 2490 грн). При цьому для дітей внутрішньо переміщених осіб та дітей учасників АТО зроблено виняток із цього правила. Крім того, залишається першочергове пільгове зарахування дітей із числа ВПО до дошкільного закладу освіти.

Що стосується шкільної освіти, то тут варто зауважити, що найбільш актуальним для ВПО питанням під час влаштування дитини до першого класу школи стає питання наявності довідки про взяття на облік ВПО. Причиною тому стали нові правила зарахування дітей до школи, які були прийняті МОН у 2018 році на виконання, зокрема, статті 13 Закону України «Про освіту», яка гарантує територіальну доступність повної загальної освіти. На практиці це означає, що дитина, яка проживає на території обслуговування школи, має право на першочергове зарахування до цієї школи. При цьому довідка про взяття на облік ВПО вважається такою, що підтверджує місце проживання дитини. Також на підставі даних, що містяться у довідці, інформація щодо дитини-ВПО вноситься до відповідного реєстру дітей дошкільного, шкільного віку та учнів⁴⁹².

Щодо професійно-технічної та вищої освіти, то у 2015 році Парламентом України був ухвалений Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі про-

490 Лист МОН «Щодо прийому до дошкільних навчальних закладів дітей, які прибули з Донецької та Луганської областей на постійне або тимчасове проживання до інших населених пунктів України» від 12 червня 2014 р. № 1/9-310. Доступно за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v-310729-14>.

491 Рішення Київської міської ради «Про затвердження нового порядку здійснення видатків на дошкільну освіту на основі базового фінансового нормативу бюджетної забезпеченості» від 13 вересня 2018 р. № 1369/5433.

492 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ведення обліку дітей дошкільного, шкільного віку та учнів» від 13 вересня 2017 р. № 684. Доступно за посиланням: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/684-2017-%D0%BF>.

ведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти». Відповідно до цього Закону, повинна бути запроваджена державна цільова підтримка ВПО для здобуття професійно-технічної та вищої освіти у державних та комунальних навчальних закладах. При цьому передбачалося, що державна цільова підтримка для здобуття вищої освіти має надаватися у вигляді повної або часткової оплати навчання за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів; пільгових довгострокових кредитів для здобуття освіти; соціальної стипендії; безоплатного проживання в гуртожитку тощо.

Майже за рік Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 23 листопада 2016 року № 975 «Про надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійно-технічної та вищої освіти».

Відповідно до підпункту 4 пункту 4 Порядку та умов надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійно-технічної та вищої освіти, затвердженого постановою КМУ № 975, державна цільова підтримка дітям, зареєстрованим як ВПО, може надаватися у різних формах. Зокрема, це повна оплата за навчання для здобуття професійно-технічної та вищої освіти за певним освітньо-кваліфікаційним рівнем (рівнем вищої освіти) за рахунок коштів загального фонду державного або місцевих бюджетів; пільгові довгострокові кредити для здобуття вищої освіти та професійно-технічної освіти; безоплатного забезпечення підручниками; безоплатного доступу до Інтернету, систем баз даних у державних та комунальних навчальних закладах.

Крім цього постанова № 975 містить можливість безоплатного проживання в учнівських гуртожитках – для учнів професійно-технічних навчальних закладів, а для студентів закладів вищої освіти, курсантів невійськових закладів вищої освіти – проживання у студентських гуртожитках із пільговою оплатою у розмірі, визначеному закладом вищої освіти в установленому законодавством порядку. І учні професійно-технічних навчальних закладів, і студенти закладів вищої освіти можуть претендувати на безоплатне або пільгове проживання у гуртожитку за умови, що ці ВПО не отримують допомоги відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг».

Також важливим елементом цієї системи є можливість отримання соціальної стипендії ВПО, яка призначається дітям із числа внутрішньо переміщених осіб відповідно до Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів вищої освіти⁴⁹³. Соціальна стипендія у розмірі та порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України⁴⁹⁴, виплачується студентам і курсантам невійськових закладів вищої освіти, які за результатами навчального семестру не мають академічної заборгованості, незадовільних результатів навчання, включені до рейтингу відповідно до цього Порядку та належать до однієї з визначених законодавством категорій, зокрема, дітей, зареєстрованих як ВПО. При цьому соціальна стипендія виплачується у разі неотримання особою академічної стипендії.

Окремим питанням варто розглянути спрощений порядок вступу осіб із тимчасово окупованих територій України до закладів вищої освіти. З 2017 року Міністерством освіти та науки були створені освітні центри «Крим-Україна»⁴⁹⁵ та «Донбас-Україна»⁴⁹⁶. Відповідно до

493 Затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. №1045.

494 Постанова Кабінету Міністрів України Про розміри стипендій у державних та комунальних навчальних закладах, наукових установах від 28 грудня 2016 р. №1047.

495 Наказ МОН України «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України» від 24 травня 2016 р. № 560.

496 Наказ МОН України «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення)» від 21 червня 2017 р. №697.

загального підходу, діяльність освітніх центрів побудована таким чином, що особи, які проживають на ТОТ Криму чи на території проведення АТО⁴⁹⁷ (Донецька та Луганська області), мають змогу за спрощеною процедурою пройти державну підсумкову атестацію, отримати документ державного зразка про повну або базову загальну середню освіту та вступити на навчання до і професійно-технічних навчальних закладів та закладів вищої освіти з переліку, на базі яких створені освітні центри (загалом це більш ніж 70 закладів освіти).

Спрощений порядок передбачає, по-перше, можливість проходження річного оцінювання та державної підсумкової атестації за екстернатною формою у визначених загально-освітніх навчальних закладах для отримання документів про загальну середню освіту. При цьому, для зарахування на екстернатну форму навчання необхідно подати відповідну заяву та освітню декларацію, яка є документом, що містить інформацію про здобуття результатів навчання та проходження періодів навчання за курс загальної середньої освіти, а також дані про особу, яка подає заяву на проходження річного оцінювання та державної підсумкової атестації. Цей документ може заповнюватися на підставі інформації, яка міститься в освітніх документах, виданих на ТОТ. По-друге, зарахування відбувається за результатами вступних іспитів, тобто без ЗНО.

Попри спрощену процедуру, за інформацією Міністерства освіти і науки України, у 2018 році через освітні центри «Крим-Україна» вступило тільки 227 осіб, а через освітні центри «Донбас-Україна» – 1522 особи⁴⁹⁸. Хоча тут і прослідковується певна позитивна динаміка порівняно з 2017 роком, все ж вона не настільки вагома, особливо враховуючи кількість випускників на ТОТ. Наприклад, за даними окупаційної влади на ТОТ Криму, у 2018 році випускниками кримських шкіл стали щонайменше 34000 осіб.

Важливо зауважити, що освітні центри «Крим-Україна» і «Донбас-Україна» розгорнуті на базі різних закладів вищої освіти. Так, якщо центри «Крим-Україна» (їх наразі 37) розташовані в різних регіонах України, але переважно у Миколаївській, Одеській і Херсонській областях⁴⁹⁹, то освітні центри «Донбас-Україна», яких також наразі 37, розташовані переважно в Донецькій і Луганській областях⁵⁰⁰. Таким чином, держава обмежила перелік закладів вищої освіти, до яких за спрощеною процедурою можуть вступати мешканці окупованих територій, і розділила їх на ті, які наближені до окупованої частини Донбасу, і ті, які наближені до Криму, що може приводити до певної ізоляції студентів з окупованих територій.

З іншого боку, діти, які останні п'ять років жили на ТОТ, вчилися за шкільними програмами, в яких деяких навчальних предметів (таких як українська мова, література, історія України) взагалі не було чи вони викладалися у вкрай обмеженій формі, знаходяться очевидно в нерівному положенні з іншими абітурієнтами України. Тобто для вступу до закладів вищої освіти на загальних підставах через складання ЗНО дітям з ТОТ та їхнім батькам треба прикласти значно більше зусиль, ніж дітям з неокупованих територій. Це стосується й оплати додаткових занять, і проїзду на підконтрольну територію, і додаткового навантаження для підготовки до здачі предметів екстерном тощо. Тому існує необхідність у виробленні довготривалих рішень для забезпечення реалізації права на освіту мешканців ТОТ, і такі рішення мають враховувати багато чинників, які виникли внаслідок конфлікту.

Крім того, відповідно до Плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення

497 Відповідно до п. 3 Порядку, затвердженого наказом МОН України № 697, цей Порядок поширюється також на заявників, які переселилися з населених пунктів, що знаходяться на території, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, або які розташовані на лінії зіткнення, або на території проведення АТО.

498 До українських вишів через освітні центри за рік вступили 1,7 тис. абітурієнтів із Криму та ОРДЛО / Інтерфакс Україна. Доступно за посиланням: <https://ua.interfax.com.ua/news/general/540165.html>.

499 Освітні центри Крим – Україна / Міністерство освіти і науки України. Доступно за посиланням: <https://mon.gov.ua/ua/zhatelyam-donbasu-ta-krimu/studentam/osvitni-centri/osvitni-centri-krim-ukrayina>.

500 Освітні центри Крим – Україна. Перелік вищих навчальних закладів / Міністерство освіти і науки України Доступно за посиланням: <https://mon.gov.ua/ua/zhatelyam-donbasu-ta-krimu/studentam/osvitni-centri/osvitni-centri-donbas-ukrayina>.

на період до 2020 року, затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 року № 944-р, запланована ціла низка заходів, що направлені на сприяння в реалізації освітніх прав дітей-ВПО, оскільки, як зазначається в Стратегії інтеграції ВПО, рівні умови доступу до освіти є важливим показником інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючі територіальні громади.

Зокрема, до таких заходів можна віднести запровадження механізму врахування обсягів освітньої субвенції відповідно до кількості внутрішньо переміщених осіб, підтримка приймаючих територіальних громад з метою створення і розвитку інфраструктури переміщених закладів вищої освіти; реконструкція, оснащення студентських та викладацьких гуртожитків; покращення матеріально-технічної бази навчальних аудиторій; розвиток бібліотек та інформаційних технологічних майданчиків тощо. Але при цьому більшість заходів у сфері освіти, які передбачені Планом, вже мали бути реалізовані, хоча на це й не було виділено фінансування.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Забезпечити повноцінну реалізацію державної цільової підтримки здобуття освіти дітям із числа ВПО, в тому числі права на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування.*
- *Розглянути можливість об'єднання списків закладів вищої освіти, на базі яких діють освітні центри «Крим-Україна» та «Донбас-Україна».*
- *Розробити стратегію забезпечення реалізації повною мірою освітніх прав осіб, які виїхали з тимчасово окупованих територій України.*

14. ВИБОРЧІ ПРАВА

Хоча участь у виборчому процесі й не є такою необхідною для життя потребою, як фізична безпека, вода, їжа та житло, вона все ж є одним із ключових елементів захисту ВПО. Якщо ВПО не мають можливості брати участь у виборах та референдумах як виборці або кандидати на посаду, вони позбавляються власних громадянських прав, і в результаті уряди будуть менш уважними до їхніх проблем. Проте ВПО часто стикаються зі значними перешкодами у здійсненні своїх прав на участь у суспільних і державних справах, зокрема це стосується застосування свого права голосувати та висувати свою кандидатуру на виборах. Зазвичай право виборця голосувати, особливо на місцевих та парламентських виборах, за своєю природою пов'язане з вимогою щодо прописки. Якщо ВПО перебувають поза межами власного виборчого округу, вони, найімовірніше, зіткнуться з проблемою участі у виборчому процесі незалежно від того, у якій формі буде проведено це голосування: голосування за відкритими талонами або перереєстрація на виборчій дільниці в тому окрузі, куди вони були переміщені. Часто проблемою стає невідомість того, чи мають ВПО можливість проголосувати там, куди вони були переміщені, або ж їм доведеться для цього повернутися до колишнього місця проживання. Іншою проблемою можуть стати вимоги до реєстрації виборців, зокрема у питанні потреби надання документів, що встановлюють особу (які могли бути втрачені під час переміщення). Відсутність у ВПО належної виборчої інформації щодо голосування, неналежні умови голосування або недоліки на виборчих дільницях можуть ще більше ускладнити участь цих осіб у виборчому процесі.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення механізмів для ВПО, які б допомогли реєструвати таких осіб на новому місці проживання, наприклад за допомогою спрощених процедур збереження існуючої реєстрації виборців, зміни реєстрації виборців та/або спрощення вимог, що ускладнюють процес реєстрації ВПО на новому місці проживання.

Забезпечення можливості для ВПО віддавати власні голоси на новому місці проживання або за допомогою механізму голосування на старому місці (за відкріпними талонами) або шляхом голосування за реєстрацією на новому місці проживання.

А. Міжнародно-правова база

Участь у політичному житті є правом людини, що залишається незмінним у випадках переміщення. Принцип 22 Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення наголошує на тому, що навіть у випадку переміщення ВПО мають право брати участь у суспільних та політичних справах, у тому числі право голосувати. Органи влади повинні забезпечити, щоб ВПО мали доступ до всіх засобів, що є необхідними для здійснення цих прав. Що стосується участі у виборчому процесі, Керівні принципи повторно наголошують на правах ВПО на свободу думки, совісті, релігійних переконань або вірувань, поглядів та їхнього висловлення⁵⁰¹.

Крім того, Керівними принципами передбачається, щоб органи влади сприяли видачі документів, що встановлюють особу, а також інших особистих документів, що є «необхідними для задоволення та здійснення законних прав». Доступ до особистих документів є критично важливим для здійснення виборчих прав (див. розділ про визнання, видачу та переформування документів, що посвідчують особу).

В. Стандарти Ради Європи

Право на вільні вибори гарантується статтею 3 Протоколу I Європейської конвенції з прав людини, яка передбачає, що держави-учасниці «зобов'язуються проводити вільні вибори із відповідною періодичністю шляхом таємного голосування в таких умовах, які забезпечать вільне висловлення думки народу у виборі законодавчої влади»⁵⁰². Право на свободу висловлення поглядів може підлягати обмеженню в певних обставинах, передбачених законом⁵⁰³. У ситуації внутрішнього переміщення, Рекомендація Комітету міністрів щодо ВПО підкреслює відповідальність держави щодо прийняття правових та практичних заходів, необхідних для забезпечення ВПО правом голосу на національних, регіональних або місцевих виборах⁵⁰⁴.

У справі *Азіз проти Кіпру (Aziz v. Cyprus)*⁵⁰⁵ заявник скаржився на те, що йому було відмовлено в дозволі на реєстрацію у списках виборців для голосування на парламентських виборах у зв'язку з тим, що він був членом турецько-кіпрської громади. Суд зазначив, що у статті 63 Конституції Кіпру, яка вступила в силу в серпні 1960 р., говориться про те, що для грецько-кіпрських та турецько-кіпрських громад повинні встановлюватись окремі списки виборців. Проте участь турецько-кіпрських членів парламенту була припинена з 1963 року, і з цього ж часу відповідні статті Конституції, що передбачають парламентське представництво турецько-кіпрської громади і квоти, яких повинні дотримуватися обидві громади, стало неможливо реалізувати на практиці.

⁵⁰¹ Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 22.

⁵⁰² Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 20 березня 1952 р., ст. 3.

⁵⁰³ Підстави для обмежень описані в ЄКПЛ, ст. 10 п. 2, і мають бути «передбачені законом, а також [...] є необхідним інструментом у демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі, захисту репутації або прав інших осіб, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя».

⁵⁰⁴ Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішнього переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 9.

⁵⁰⁵ ЄСПЛ, *Азіз проти Кіпру (Aziz v. Cyprus)*, заява № 69949/01, рішення від 22 червня 2004 р.

Суд зазначив, що ситуація на Кіпрі погіршилася після окупації північної частини Кіпру турецькими військами. Крім того, він зазначив, що, незважаючи на те, що відповідні конституційні положення були неефективними, прослідковувалася помітна відсутність законодавства для вирішення пов'язаних із цим проблем. Отже, заявник, будучи членом турецько-кіпрської громади, яка проживає в зоні, контрольованій урядом Кіпру, був повністю позбавлений будь-якої можливості висловити свою думку у виборі членів палати представників країни, громадянином якої він завжди був і де прожив усе життя. Відповідно, Суд постановив, що відбулося порушення статті 3 Протоколу № 1 до Конвенції.

Європейський суд визнає, що у певних ситуаціях може існувати вимога щодо зв'язку між місцем проживання особи та правом голосувати на виборах. У справах щодо статті 3 Протоколу 1 Суд зазначав, що вимога щодо проживання на певній території не є непропорційною або несумісною з основоположною метою права на вільні вибори⁵⁰⁶. У справі *Пілав проти Боснії і Герцеговини (Pilav v. Bosnia and Herzegovina)* Суд зазначив, що право голосувати може залежати від природи та ступеня зв'язків, які існують між особою та законодавчим органом певної країни⁵⁰⁷. У цій справі Суд визнав доречними такі міркування:

- 1) що громадяни, які мешкають за кордоном, менш безпосередньо або менш регулярно зіштовхуються з проблемами, які існують у країні, та менш обізнані з ними;
- 2) що доведення кандидатами на парламентських виборах різних питань, які пов'язані з виборами, до громадян, які мешкають за кордоном, є непрактичним та часом недоречним (а в деяких випадках – і неможливим);
- 3) що вплив на відбір кандидатів на формування їх програми здійснюють громадяни, які проживають всередині країни;
- 4) що існує зв'язок між правом особи голосувати на парламентських виборах та впливом на таку особу наслідків рішень політичних органів, обраних у такий спосіб⁵⁰⁸.

Резолюції ПАРЕ посилаються на Рекомендацію ПАРЕ 1877(2009), що передбачає «забезпечення ВПО правом на участь у веденні державних справ на всіх рівнях, в тому числі на користування їхнім правом голосу або балотування на виборах, що може потребувати прийняття спеціальних заходів, таких як створення спеціальних списків виборців для ВПО або видача відкритих посвідчень»⁵⁰⁹.

Крім того, особливе значення для права голосу внутрішньо переміщених осіб має Резолюція ПАРЕ 1459 (2005)1 «Про скасування обмежень на право голосу», зокрема пункт 11.b, який вимагає, аби держави-учасниці «надали виборчі права всім своїм громадянам, без встановлення вимог щодо періоду проживання»⁵¹⁰. Хоча ця резолюція в першу чергу розрахована на резидентів, які не є громадянами даної держави, та громадян, які емігрували і висловлюють бажання голосувати з-за кордону, її мета полягає у наданні права голосу якомога більшій кількості виборців, де-факто охоплює також проблеми, з якими можуть зіткнутися ВПО у зв'язку з можливими вимогами до проживання на даній території та своєчасної реєстрації. Крім того, як наголошується у цій же резолюції, у випадках інших маргінальних груп, важливим є факт включення і заохочування ВПО використовувати своє право на балотування як кандидата і представляти свою громаду у виборних органах.

Труднощі реєстрації ВПО як виборців розглядаються опосередковано в Резолюції ПАРЕ 1897(2012): «Про забезпечення більшої демократизації виборчого процесу». Відповід-

506 ЄСПЛ, *Хілбе проти Ліхтенштейну (Hilbe v. Liechtenstein)*, заява № 31981/96, рішення від 7 вересня 1999 р.; *Алі Ерель проти Кіпру (Ali Erel v. Cyprus)*, заява № 39973/07, рішення від 14 грудня 2010 р.

507 ЄСПЛ, *Пілав проти Боснії і Герцеговини (Pilav v. Bosnia and Herzegovina)*, заява № 41939/07, рішення від 9 червня 2016 р., п. 44.

508 Там само.

509 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 р. п. 15.3.12.

510 Резолюція ПАРЕ 1459(2005) «Про скасування обмежень на право голосу», 24 червня 2005 р.

ним органам держав-учасниць пропонується «складання списків виборців таким чином, аби забезпечити якомога більшу кількість виборців, які зареєструвалися. Первинна реєстрація повинна бути автоматичною, списки виборців сталими із додатковими списками для непередбачуваних ситуацій»⁵¹¹. Що стосується права голосу ВПО, місцеві органи влади повинні забезпечити їх швидкою реєстрацією на будь-яких найближчих виборах. На необхідності забезпечення виборчих прав ВПО, Парламентська асамблея наголошувала у своїй Резолюції 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»⁵¹², закликаючи Україну запровадити механізм щодо забезпечення права голосу ВПО на всіх виборах, включно з місцевими.

У світлі проблеми місцевої реєстрації і права голосу переміщених осіб Венеційська комісія запропонувала інший підхід у 2002 році у Кодексі кращої практики проведення виборів. Комісія прийшла до висновку, що «якщо особи, у виняткових випадках, були переміщені проти їхньої волі, вони, у першочерговому порядку, повинні мати можливість бути розглянутими як резиденти у їхньому колишньому місці проживання»⁵¹³. Проте надання активного і пасивного виборчого права в місці колишнього проживання швидше за все не буде можливим досягти в разі збройних конфліктів, де ВПО були переміщені за межі свого звичайного виборчого округу, і ця область більше не знаходиться під контролем уряду, що є найбільш поширеною підставою для внутрішнього переміщення.

6 листопада 2018 року Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи на своєму 35-му пленарному засіданні у Страсбурзі проголосував за доповідь «Права голосу на місцевому рівні як елемент успішної довготермінової інтеграції мігрантів та внутрішньо переміщених осіб у муніципалітети та регіони Європи»⁵¹⁴. Зокрема, у рекомендаціях було зроблено наголос на тому, що право голосувати є природною відправною точкою до успішної довготермінової інтеграції, оскільки голосування заохочує ВПО брати активну участь у житті громади.

C. Аналіз національного законодавства

Участь у виборах не можна назвати проблемою, яка *безпосередньо* впливає на внутрішнє переміщення в Україні або береться до уваги при прийнятті ВПО рішення про повернення до покинутої домівки. Проте доступ до участі у виборах є саме тим чинником, який може забезпечити вирішення решти нагальних проблем, із якими стикаються ВПО.

Природно, що виборчі програми партій та окремих кандидатів формуються з огляду на потреби виборців. Тому люди без права обирати представницькі органи стають невидимими для влади. Особи, виборчі права яких обмежені, позбавлені можливості впливати на ухвалення рішень: вони не можуть формувати ані порядок денний органів влади, ані зміст відповідних актів.

Водночас потреби ВПО в управлінні справами суспільства є такими самими, як і в інших груп населення. У дослідженні Світового Банку зазначено, що ВПО та місцеві мешканці демонструють схильність брати участь в громадській діяльності в однаковій пропорції (18% серед ВПО та 20 % – серед місцевих мешканців)⁵¹⁵.

Найбільш значною загальною проблемою виборчого законодавства в Україні є відсутність його уніфікованості та стабільності. За відсутності кодифікованого комплексного виборчого законодавства, проведення практично всіх виборів відбувається відповідно до нового виборчого закону. Кожен новий такий закон приймається, як правило, незадовго

511 Резолюція ПАРЄ 1897(2012) «Про забезпечення більшої демократії на виборах», 3 жовтня 2012 р., п. 8.1.1.

512 Резолюція ПАРЄ 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» Доступно за посиланням: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24432&>.

513 Венеційська комісія, 2002 р., Звід рекомендованих норм щодо проведення виборів, С. 15.

514 Voting rights at local level as an element of successful long-term integration of migrants and IDPs in Europe's municipalities and regions CG35(2018)17final. Доступно за посиланням: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=09000016808e49f4.

515 World Bank Survey, Conflict in Ukraine: Socio-Economic Impacts of Internal Displacement and Veteran Return, May 2017, p. 21.

перед проведенням виборів і вносить суттєві зміни у виборчу систему і процедури. Той факт, що виборчі процедури постійно змінюються, є значною проблемою, яка ускладнює пошук сталих рішень у цій сфері.

У Верховній Раді України VIII скликання перебувало декілька десятків законопроектів, які стосувалися змін виборчого законодавства⁵¹⁶. Щонайменше п'ять із них було спрямовано на впорядкування голосування ВПО. Значна частина законопроектів була внесена до Верховної Ради ще до виборів, які відбулися в жовтні 2015 року, але так і не розглянуті Парламентом.

Загальні принципи, що регулюють вибори в Україні, встановлюються в Конституції України. Відповідно до статей 69–70 Конституції право голосу є загальним і його мають громадяни України, які досягли вісімнадцяти років на день проведення виборів, за винятком тих, кого визнано судом недієздатними. Вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. На президентських виборах застосовується система прямого загальнодержавного голосування. На виборах до парламенту та органів місцевого самоврядування застосовується змішана паралельна (пропорційно-мажоритарна) система з відкритими партійними списками.

Різні види виборів регулюються трьома окремими законами: «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України» і «Про місцеві вибори». Ці три закони визначають норми щодо виборчої системи, поріг для отримання мандатів, учасників виборчого процесу, порядок утворення виборчих комісій, а також окремі виборчі процедури. Нормативно-правова база проведення виборів також включає Закон «Про Центральну виборчу комісію», Закон «Про Державний реєстр виборців», Закон «Про політичні партії в Україні», Кодекс адміністративного судочинства, інші закони, а також акти Центральної виборчої комісії. Виборче законодавство не кодифіковано. Два таких проекти були представлені всередині 2015 року на розгляд парламенту (при цьому жоден із проектів не включав положень, спрямованих на забезпечення участі ВПО у виборах). Проте до проекту Виборчого кодексу, що був ухвалений у першому читанні, було запропоновано відповідні зміни (про ухвалення Виборчого кодексу – див. нижче).

Загальною умовою участі у всіх трьох видах виборів (президентських, парламентських та місцевих) є те, що право виборця голосувати напряму залежить від реєстрації в списку виборців на відповідній виборчій дільниці.

Відповідно до статті 8 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО» ВПО, які мають право голосу, реалізують своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Необхідно відзначити, що державні органи доклали певних зусиль з метою забезпечення виборчих прав ВПО на президентських і парламентських виборах 2015 року. Спеціально для ВПО з Донецької та Луганської областей Центральна виборча комісія прийняла спрощений (порівняно з іншими громадянами та з інших причин) порядок зміни місця голосування без зміни виборчої адреси на своєму виборчому окрузі до переміщення. Аналогічним чином для виборців – ВПО з Кримського півострова також була запроваджена спрощена процедура, за якої вони змогли тимчасово змінити свою, зазначену в їх внутрішніх паспортах адресу голосування на адресу зареєстрованого місця проживання під час переміщення. Проте це не вирішило питання голосування в одномандатних мажоритарних округах.

516 Результати пошуку законопроектів, зареєстрованих Верховною Радою України / Верховна Рада України. Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc2_5_1_1?ses=10009&num_s=2&num=&date1=&date2=&name_zp=%EF%F0%EE+%E2%E8%E1%EE%F0%E8&out_type=&id=&page=2&zp_cnt=20.

Хоча на президентських виборах 2019 року для ВПО було істотно полегшено процедуру зміни місця голосування без зміни виборчої адреси (навіть порівняно з іншими категоріями громадян, які мали намір голосувати за межами «домашньої» виборчої дільниці⁵¹⁷), переміщені особи стикалися з серйозними перешкодами під час парламентських виборів в одномандатних мажоритарних округах і на місцевих виборах, оскільки до цього часу так і не відбулося істотних змін виборчого законодавства у цьому контексті.

Основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост встановлено Законом України «Про місцеві вибори».

Право голосу на виборах депутатів міської ради, виборах міського голови мають громадяни України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України, належать до відповідної територіальної громади та проживають у межах відповідного виборчого округу.

Проблема полягає у тому, що право голосу на виборах до органів місцевого самоврядування мають лише особи, постійне місце проживання яких офіційно зареєстроване на території відповідної територіальної громади. Відповідно до національної практики формальна реєстрація місця проживання має пріоритет перед фактичними обставинами⁵¹⁸.

На цей час проблема з участю ВПО у виборах продовжує існувати. Її існування систематично відзначається у щорічних доповідях УВКБ ООН «Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення»⁵¹⁹. Участь ВПО у місцевих виборах набуває особливого значення в умовах імплементації політики децентралізації в Україні, коли значну частину проблем ВПО мають вирішувати органи влади на місцях.

На момент публікації Базового аналізу ситуація з участю ВПО у місцевих виборах не була однозначною. Зокрема, відповідно до дослідження, проведеного УВКБ ООН в 2017 році, лише 4% ВПО змогли проголосувати на місцевих виборах. У дослідженні зазначено, що перешкодою для участі у голосуванні є відсутність реєстрації місця проживання на території відповідного виборчого округу⁵²⁰. Аналіз Єдиного державного реєстру судових рішень так само свідчить, що мали місце лише окремі випадки, коли суди ставали на бік ВПО. Але крапку у цьому питанні поставив Верховний Суд, який своєю постановою від 25 липня 2018 року підтримав рішення апеляційного суду про відмову ВПО у задоволенні вимог про тимчасову зміну виборчої адреси⁵²¹. Верховний Суд зазначив:

«...Право участі на таких виборах повинні мати лише ті громадяни України, які постійно проживають на відповідній території та мають реєстрацією місця проживання на території відповідного села, селища, міста.

Саме місце реєстрації у паспорті громадянина України має ключове юридичне значення при вирішенні виборчих спорів щодо включення до списків виборців для голосування на чергових виборах, оскільки залежно від місця реєстрації виборця визначається його виборча адреса».

Водночас скарга чотирьох осіб, які не змогли взяти участь і місцевих виборах у 2015 році, наразі розглядається Європейським судом з прав людини (троє заявників є ВПО з території

517 ВПО для тимчасової зміни місця голосування, на відміну від решти громадян, достатньо пред'явити лише паспорт, який містить відомості про реєстрацію місця проживання на тимчасово окупованій території України; при цьому немає потреби надавати докази, котрі обгрунтовували б зміну місця голосування.

518 Ідеться про практику застосування законодавства, оскільки законодавство оперує більш нейтральними термінами «належність до відповідної територіальної громади» та «проживання та території відповідного округу».

519 Ключові повідомлення щодо внутрішнього переміщення. Ситуація в Україні / Агенство ООН у справах біженців. Доступно за посиланням: <https://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/2018-03-UNHCR-UKRAINE-Key-Messages-Briefing-Note-FINAL-UA.pdf>.

520 Desk Research of the Surveys of IDPs, Prepared for UN High Commissioner for Refugees, December 2017, P. 7. Доступно за посиланням: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/gfk_unhcr_desk_report_final.pdf.

521 Доступно за посиланням: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75544764>.

Кримського півострова і одна заявниця – зі сходу України)⁵²². На час публікації цього дослідження вже завершено стадію комунікації у цій справі й очікується, що протягом найближчих місяців Суд ухвалить рішення. У справі йдеться про порушення статті 1 Протоколу № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини (загальна заборона дискримінації).

Становище з внутрішнім переміщенням, яке існує в Україні вже майже п'ять років, у контексті обмеження основоположних прав навряд чи може вважатися короткотерміновим. Хоча не лише не можна відкидати можливість повернення ВПО до свого постійного місця проживання, але також мають створюватися для цього всі передумови, рішення, які ухвалюються органами влади щодо ВПО на поточному етапі, потребують сталого характеру. Зокрема, ВПО беруть участь у створенні суспільних благ у своїй новій громаді, сплачують податки, користуються адміністративними послугами тощо і перебувають у такому самому становищі, як і решта членів відповідної громади. Попри це, ВПО позбавлені права голосу. Навпаки, за законодавством України, навіть новоприбулі члени громади, які лише нещодавно формально зареєстрували своє місце проживання та отримали штамп у паспорті, мають право голосу.

Не можна оминати увагою ту обставину, що участь у місцевих виборах є хіба не єдиним випадком, коли довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи не береться до уваги для підтвердження місця проживання. Ця довідка відкриває доступ до банківських послуг, є підставою для постановки на військовий облік, отримання соціальних послуг тощо, але права голосу не надає.

Слід відзначити, що ВПО не зазнають прямого втручання у їх право бути обраними до органів державної влади або місцевого самоврядування (пасивне виборче право). Проте це не змінює загальні наслідки позбавлення ВПО можливості голосувати. З огляду на зазначені обставини навіть кандидати, які самі є ВПО, не можуть орієнтуватися на аудиторію, яка складається з ВПО, оскільки серед виборців ВПО відсутні. Тобто вони, так само як і решта кандидатів, не зацікавлені у просуванні до порядку денного пропозиції щодо вирішення проблем ВПО, бо це ніяким чином не впливатиме на їх виборчий рейтинг. Таким чином, навіть в аспекті пасивного виборчого права існують нерівні умови доступу до участі в управлінні справами держави для внутрішньо переміщених осіб та не забезпечено врахування їх інтересів.

ВПО перебувають в особливому становищі, обумовленому такими факторами:

- вони фактично належать до громади, до якої переселилися;
- переселення відбулося на невизначений термін і тому з урахуванням його фактичної тривалості не може вважатися тимчасовим;
- ВПО належать до уразливої групи і потребують додаткового захисту – в першу чергу з боку органів місцевого самоврядування.

За таких умов держава має забезпечити особливе ставлення до ВПО, яке б враховувало їх особливе становище, та забезпечило доступ до всіх видів виборів, включно з місцевими.

11 липня 2019 року Верховною Радою України було ухвалено Виборчий кодекс України – кодифікований законодавчий акт, що визначає гарантії права громадян на участь у формуванні складу представницьких органів державної влади України, представницького органу влади Автономної Республіки Крим та представницьких органів і виборних осіб місцевого самоврядування, регулює підготовку та проведення різних типів виборів. Кодекс увібрав положення основних законодавчих актів, пов'язаних із виборчим процесом: «Про вибори Президента України», «Про Центральну виборчу комісію», «Про вибори народних депутатів

522 ЄСПЛ, *Селігененко та інші проти України (Selygenenko and Others v. Ukraine)*, заява № 24919/16. Заявників з території Криму представляють юристи ГО «Регіональний центр прав людини» та Європейського центру прав людини (European Human Rights Advocacy Centre – EHRAC), заявниця зі сходу України – юристи Української Гельсінської спілки з прав людини.

України», «Про Державний реєстр виборців», «Про місцеві вибори». Новий Виборчий кодекс передбачав уведення пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками на виборах народних депутатів, а також зміну виборчої системи на місцевих виборах. Президент В. Зеленський, підтримуючи в цілому зміни до Виборчого кодексу, наклав вето на документ, прийнятий народними депутатами VIII скликання Верховної Ради України. Наразі триває активна адвокаційна кампанія щодо включення до доопрацьованого Виборчого кодексу України положень, які забезпечать повний доступ вимушених переселенців до усіх видів виборів відповідно до європейських стандартів демократії та прав людини.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Ухвалити комплексний Виборчий кодекс України, у якому забезпечити доступ ВПО до всіх видів виборів.
- До ухвалення та набуття чинності новим Виборчим кодексом України, внести зміни до законодавства про місцеві та парламентські вибори, зокрема норми, які б встановили механізми голосування ВПО на місцевих виборах та виборах народних депутатів у одномандатних мажоритарних округах за місцем їх переміщення, як це зроблено на президентських виборах.

15. ВЛАСНІСТЬ ТА МАЙНО

Власність є тим елементом, який забезпечує економічне підґрунтя буття особи. Наявність чи відсутність власності, гарантії цього права або його порушення можуть бути тими чинниками, котрі утримують особу від переміщення і прив'язують її до певної території та/або громади, сприяють інтеграції у разі переміщення, або навпаки – штовхають до переміщення задля пошуку більш сприятливих умов.

Повернення житла, земельних ділянок та майна, що були покинуті в результаті переміщення, є правом ВПО, біженців та інших постраждалих осіб. Крім того, це є важливим елементом досягнення довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення. Проте до факторів, що ускладнюють реалізацію цього права, входять втрата або знищення правовстановлюючих документів на помешкання, земельні ділянки та майно, а також той факт, що таке майно було отримане або захоплено іншими особами під час відсутності ВПО та біженців, що володіли цим майном. Захист майна ВПО протягом періоду переміщення від незаконного отримання або захоплення, викрадання або нанесення іншої шкоди, а також створення процедур для реституції такого майна ВПО після їхнього повернення повинно бути основною метою у будь-яких намаганнях вирішення питань внутрішнього переміщення.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визнання прав власності ВПО на їхні покинуті домівки, майно та земельні ділянки, у тому числі визнання прав на захист та реституцію такого майна.

Вжиття основних заходів для забезпечення захисту домівок, майна та земельних ділянок, що були залишені ВПО, від руйнування, неправомірного використання або захоплення, а також привласнення.

Створення спрощених процедур для відновлення або компенсування прав ВПО на помешкання, земельні ділянки та майно; у разі неможливості цього – надання підтримки органам неформального вирішення спорів для врахування законодавства у сфері прав людини при вирішенні спорів щодо володіння майном.

Визнання особистих прав на мінімальну безпеку володіння незалежно від статусу володіння.

А. Міжнародно-правова база

Ґрунтуючись на загальновідомих стандартах міжнародного права, Принцип 21(1) *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення* наголошує на тому, що «ніхто не може бути безпідставно позбавлений майна і власності»⁵²³. Далі Принцип 21(2) вказує на те, що майно ВПО повинно бути «за будь-яких обставин захищене, зокрема, від: розкрадання; прямих чи невибіркових нападів або інших проявів насильства; використання для прикриття військових операцій або цілей; каральних дій; та знищення або експропріації як одного з видів колективного покарання». У Принципі 21(3) зазначається, що «необхідно забезпечити захист від знищення, а також від довільної або протизаконної експропріації, привласнення чи використання» майна та власності, що «було залишене ВПО». Зрештою, в *Поясненнях до Керівних принципів* зазначається, що держави повинні вживати три типи захисту майна: (1) превентивні заходи, наприклад розгортання військ для захисту власності; (2) стримуючі заходи, наприклад судове переслідування осіб, які руйнують або незаконно заволодівають майном; та (3) підготовчі заходи, в тому числі реєстрації земельних прав і прав власності.⁵²⁴ Крім того, застосовним є Принцип 29(2), в якому йдеться про наступне:

Компетентні органи влади несуть обов'язок і відповідальність за сприяння поверненню ВПО, що повертаються та/або переселяються, у міру можливості, їхнього майна та власності, яке вони покинули або яке у них було вилучено після їхнього переміщення. Якщо повернення такого майна і власності є неможливим, тоді компетентні органи влади забезпечують або полегшують цим особам отримання належної компенсації або справедливої сатисфакції в іншій формі⁵²⁵.

Більш докладне керівництво з цього питання міститься у *Принципах ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб*⁵²⁶, що були створені спеціальним доповідачем Підкомісії ООН з питань реституції житла та майна Паулом Сержіу Пін'єйру, які також відомі як «Принципи Пін'єйру». Принципи підтверджують право ВПО та біженців на захист від свавільного переміщення, мирне користування своїм майном, свободу пересування і добровільне повернення, а також повернення майна або компенсацію його вартості, якщо повернення є фактично неможливим⁵²⁷.

Цілий розділ Принципів Пін'єйру, з 11 по 22 Принцип, присвячений правовим, політичним, процедурним і інституційним механізмам імплементації. З самого початку Принцип 11 вказує на те, що: «Держави забезпечують, щоб усі процедури, інституційні структури, механізми і правові основи, що мають відношення до реституції житла, землі і майна, повністю відповідали міжнародному праву у сфері прав людини, праву біженців і гуманітарному праву, а також пов'язаними з ними стандартами, і щоб в їхньому контексті визнавалося право на добровільне повернення за умов безпеки і поваги гідності.»

Принцип 12 присвячено національним процедурам, інституційним структурам і механізмам, і в ньому йдеться про те, що «Держави створюють і підтримують справедливі, своєчасні, незалежні, прозорі і недискримінаційні процедури, інституційні структури і механізми для розгляду і задоволення претензій, пов'язаних з реституцією житла, землі і майна, і для виконання відповідних винесених рішень» та повинні забезпечити, щоб такі «процедури, інституційні структури і механізми реституції житла, землі і майна враховували вікові та гендерні фактори та визнавали рівні права чоловіків і жінок». Держави «вживають належних адміні-

523 Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни, Принцип 21(1). Збірник міжнародного права, на якому ґрунтується Принцип 21, міститься у Поясненні до Керівних принципів, С. 96–100.

524 Пояснення до Керівних принципів, С. 99.

525 Керівні принципи, Принцип 29(2). Збірник міжнародного права, на якому ґрунтується Принцип 29(2), міститься у Поясненні до Керівних принципів, С. 132–40.

526 Резолюція Підкомісії ООН з питань заохочення та захисту прав людини 2005/21, «Принципи ООН щодо реституції житла та майна в контексті повернення біженців та переміщених осіб», ухвалені 11 серпня 2005 р. Тут і далі: «Принципи Пін'єйру».

527 Принципи Пін'єйру, Принципи 2, 5–7 і 9–10.

стративних, законодавчих і судових заходів для підтримки і полегшення процесу реституції житла, землі і майна» та «забезпечують всі відповідні установи достатніми фінансовими, кадровими та іншими ресурсами для успішного виконання ними своєї роботи за принципом справедливості та своєчасності».

У Принципі 13 йдеться про те, що:

Кожній людині, яка була свавільно або незаконно позбавлена житла, землі і/або майна, забезпечується можливість для звернення з клопотанням про реституцію і/або компенсацію до незалежного і неупередженого органу для прийняття рішення за її клопотанням і для отримання повідомлення про таке рішення. Держави не встановлюють жодних попередніх умов для подачі клопотання щодо реституції.

Це право, як зазначається у Принципі 13, застосовується до «кожної людини», яка була свавільно або незаконно позбавлена житла, землі і/або майна; це також застосовується до орендарів та інших осіб, що не є власниками⁵²⁸. В іншій частині Принципу 13 докладно йдеться про доступність процедур щодо клопотань стосовно реституції, зокрема наголошується на тому, що держава має забезпечити, щоб «усі заходи в межах процесу подачі та розгляду клопотань про реституцію, включаючи процедури оскарження, були справедливими, своєчасними, доступними, безкоштовними і враховували вікові і гендерні аспекти»; щоб «процес подачі та розгляду претензій про реституцію був доступний для біженців та ВПО незалежно від місця їхнього проживання на момент переміщення»; бланки клопотань були «простими і легкими для розуміння», «особи, що потребують особливої допомоги, у тому числі неосвічені та фізично обмежені особи, отримували таку допомогу для того, щоб вони не були позбавлені доступу до процедури»; а також щоб «особам, які бажають подати клопотання щодо реституції, надавалася належна, а за можливості, безкоштовна правова допомога»⁵²⁹.

Держави повинні «розробити основні правові положення для захисту права на реституцію житла, землі і майна, що є чіткими, згаданими і, в разі потреби, об'єднаними в єдиному законі»⁵³⁰. Ця нормативно-правова база повинна «чітко визначати всіх осіб і/або групи тих, кого це торкнулося, які на законних підставах мають право на реституцію свого житла, землі і майна»⁵³¹. Крім того, держави «мають здійснити негайні заходи для скасування несправедливих або свавільних законів, а також законів, які будь-яким іншим чином призводять до дискримінаційних наслідків для здійснення права на реституцію житла, землі і майна»⁵³².

Держави повинні створити національні багатопільові кадастрові або інші належні системи реєстрації прав на житло, землю і майно, а також забезпечити, щоб наявні системи реєстрації не були знищені під час конфлікту або в постконфліктний період⁵³³. Держави мають створити конкретні державні установи, завдання яких полягає у виконанні рішень і постанов щодо реституції, а також забезпечити, щоб «місцеві та національні органи влади були юридично зобов'язані поважати, виконувати і підкріплювати правовою санкцією» рішення і постанови з питань реституції житла, землі і майна⁵³⁴. Крім того, держави повинні передбачити, щоб реституція вважалася фактично неможливою лише у виняткових обставинах, а саме, коли, згідно з постановою незалежного, неупередженого суду, житло, земля і/або майно є зруйнованими або більше не існують. Навіть за таких обставин володар права на житло, землю і/або майно потенційно повинен «мати можливість проведення ремонту або реконструкції»⁵³⁵.

528 Принципи Пін'єйру, Принципи 13(6) та 16.

529 Там само, Принцип 13, зокрема Принципи 13(1), 13(2), 13(4), 13(7), 13(10) та 13(11).

530 Там само, Принцип 18(1).

531 Там само, Принцип 18(2).

532 Там само, Принцип 19(2).

533 Там само, Принципи 15(1) та 15(2).

534 Там само, Принцип 20.

535 Там само, Принцип 21(2).

При вирішенні питань щодо реституції житла і майна ВПО та біженців Принципи Пін'єйру та супровідне керівництво⁵³⁶ повинні бути детально вивчені.

В. Стандарти Ради Європи

Право власності гарантується Статтею 1 Протоколу I ЄКПЛ, підтверджуючи, що фізичні та юридичні особи мають право на вигоду від безперешкодного користування майном і на захист від експропріації. Обмеження цього права допускається, якщо воно ґрунтується на інтересах суспільства і відповідно до законодавства та міжнародних стандартів⁵³⁷. У разі виконання цих умов, держави можуть прийняти закони, спрямовані на контроль за користуванням майном для різних цілей⁵³⁸. Це положення є ключовим не лише для захисту майна, залишеного ВПО та сприяння його реституції, а й для використання залишеного майна з метою розміщення ВПО, що потребують житла, що ставлять задоволення потреб населення на перше місце.

Також актуальною у контексті захисту майна, власності є стаття 8 ЄКПЛ, в якій говориться: «Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції». Втручання органів державної влади у здійснення цього права допускається лише відповідно до закону, а також, як і в будь-якому «демократичному суспільстві, в інтересах національної безпеки, суспільної безпеки або економічного добробуту країни, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб»⁵³⁹.

Для запобігання ситуацій «демографічної інженерії», де знищення майна або заволодіння ним може бути використано як інструмент, *Рамкова конвенція про захист національних меншин* передбачає, що держави «повинні утримуватися від заходів, які змінюють пропорції населення в районах проживання осіб, що належать до національних меншин, і спрямовані на обмеження прав і свобод, що впливають із принципів, закріплених у цій Рамковій конвенції»⁵⁴⁰.

Що стосується переміщення, Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення нагадує про право ВПО на користування своїм майном і право ВПО щодо повернення будь-якого майна, яке вони залишили, і отримання адекватної компенсації, якщо вони були позбавлені такого майна⁵⁴¹. Пояснювальна записка до Рекомендації перегукується із Статтею 1 Протоколу I ЄКПЛ і докладно представляє декілька аспектів власності, які були актуальні у ситуації, що стосувалася внутрішнього переміщення у низці держав – членів Ради Європи. Більш конкретно, Пояснювальна записка нагадує про те, що «права», які являють собою довгострокові житлові права, надані на підставі колишніх соціалістичних режимів, захищені правом на власність, встановленим ЄКПЛ⁵⁴². У ній також підкреслюється обов'язок держав забезпечувати компенсацію у зв'язку із будь-яким втручанням у майно, на підставі прецедентного права Європейського суду з прав людини. Нездатність держави виплатити компенсацію, що дорівнює вартості майна, «як правило, являє собою невідповідне втручання і повну відсутність компенсації, що може вважатися виправданою відповідно до статті 1 тільки за виняткових обставин»⁵⁴³.

536 Керівництво щодо реституції житла та майна для біженців та переміщених осіб: Імплементация «Принципів Пін'єйру» (ПСО, ЦМВП, УКП, УВКПЛ, ООН-Хабітат та УВКБ).

537 Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 20 березня 1952 р., ст. 1.

538 Там само, ст. 1, п. 1.

539 Протокол № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 4 листопада 1950 р., ст. 8.

540 Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р., ст. 16.

541 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішнього переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 8.

542 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006) 6, СМ (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 8.

543 Там само, п. 8.29 із посиланням на ЄСПЛ, *Святі монастирі проти Греції (The Holy Monasteries v. Greece)*, заява № 13092/87; 13984/88, рішення від 9 грудня 1994, п. 71.

Для того щоб обмежити незаконне заволодіння майном і його знищення, Пояснювальна записка містить заклик до держав захищати майно, залишене ВПО⁵⁴⁴, і створити «адекватну систему реєстрації майна з метою полегшення процедури повторного заволодіння ним з боку ВПО після їхнього повернення»⁵⁴⁵. Це ще раз підкреслює, що ЄСПЛ неодноразово висловлював думку про те, що «руйнування будинків та майна, в поєднанні з сумом та горем» жертв, які страждають, варто розглядати як порушення статті 3 ЄКПЛ щодо катувань, нелюдського та такого, що принижує гідність, поводження⁵⁴⁶.

Також надзвичайно актуальною є Резолюція щодо «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», прийнята Парламентською асамблеєю Ради Європи⁵⁴⁷. Відповідно до змісту Резолюції, втрата житла, землі і майна є основним викликом для досягнення довгострокових рішень щодо переміщення, а реституція є оптимальною відповіддю на цю втрату⁵⁴⁸. ПАРЄ закликає держави прийняти до уваги *Принципи Пін'єйру* (див. вище частину А «Міжнародно-правова база») для того, щоб вирішити житлові, земельні та майнові питання біженців і внутрішньо переміщених осіб, а також аби слідувати низці рекомендацій на основі міжнародних стандартів і досвіду реституції, а також компенсаційних програм, що проводяться в Європі⁵⁴⁹. Держави повинні гарантувати своєчасне й ефективне відшкодування втрати доступу і прав на житло, землю і майно⁵⁵⁰, а також створити спеціальні органи арбітражного вирішення будь-яких ситуацій, в яких переміщення і позбавлення власності має систематичний характер⁵⁵¹. Права на власність, які не були формалізовані, але розглядалися як *де-факто* дійсні з боку владних органів (наприклад, у разі неформальних поселень ромів), повинні надавати «рівний і ефективний доступ до засобів правового захисту»⁵⁵²; а права заволодіння власністю визнаються такими, що перебувають під захистом статті 8 ЄКПЛ та статті 1 Протоколу I ЄКПЛ⁵⁵³.

З метою вирішення тих ситуацій, коли існує ризик, що ВПО, які є власниками певного майна або володіють правом оренди, втратять свої права через їхню відсутність у зв'язку з їх переміщенням, держави повинні розглянути таку відсутність як виправдані обставини аж до встановлення ситуації, коли добровільне повернення можливе в умовах безпеки і гідності⁵⁵⁴. Державам, що стикаються з численними майновими претензіями щодо реституції, пов'язаними з переміщенням людей, рекомендується співпрацювати з іншими державами-членами, звернутися до них по технічну допомогу, а також співпрацювати з науковими та громадськими колами суспільства, не забуваючи консультувати ВПО щодо вирішення цього питання⁵⁵⁵.

З точки зору відшкодування збитків і спираючись в основному на прецедентне право Європейського суду, Резолюція ПАРЄ перераховує різні заходи, які держави можуть провести, аби забезпечити ефективність відшкодування шляхом реституції і компенсації у зв'язку із залишенням майна, в тому числі: компенсацію моральної шкоди (наприклад, психологічних страждань), що ґрунтується на обставинах переміщення і позбавлення майна; компенсацію втрачених доходів і додаткових витрат у результаті відсутності доступу до залишеної неру-

544 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів РЄ (2006)6, CM (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 8.

545 Там само, п. 10.

546 Там само, п. 5 із приміткою 15 із посиланням на декілька справ, розглянутих у ЄСПЛ.

547 Резолюція ПАРЄ 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», від 28 січня 2010 р.

548 Там само, пп. 1 та 4.

549 Там само, п. 9.

550 Там само, п. 10.1.

551 Там само, п. 10.6. Див. також п. 10.7, що стосується неупередженості судового органу та виконання обов'язків.

552 Там само, п. 10.3.

553 Там само, п. 10.4.

554 Там само, п. 10.5.

555 Там само, п. 11.

хомості та майна; компенсацію за незаконне знищення або пошкодження нерухомого майна або компенсацію втрат значного обсягу рухомого майна, яке відносять до дії або бездіяльності суб'єктів владних повноважень; заходи з допомоги і реінтеграції з метою сприяння прийняттю довгострокових рішень, таких як відновлення будинків та інфраструктури, встановлення безпечних умов і соціально-економічної підтримки; а також суспільне визнання відповідальності за порушення владою прав людини у зв'язку з переміщенням⁵⁵⁶.

Питання стосовно захисту власності та майна ВПО було відображено у Резолюції 2198 (2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»⁵⁵⁷. Парламентська асамблея Ради Європи звернула увагу на визначення Україною державної політики стосовно захисту права громадян України на їхнє майно на тимчасово окупованих територіях у Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». Про необхідність вирішення проблем захисту майнових прав державами, які зіткнулися з внутрішнім переселенням, у тому числі, внаслідок збройних конфліктів, Асамблея зазначала також у Резолюції 2214(2018) «Гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб в Європі»⁵⁵⁸. Так, у пункті 82 Резолюції Асамблея закликала владу України і Російської Федерації до створення комісії з питань компенсації чи повернення майна і власності ВПО відповідно до рішень ЄСПЛ на підставі статті 1 Протоколу до ЄКПЛ.

До вирішення питань компенсації за втрачене, зруйноване та пошкоджене майно під час збройних конфліктів, ПАРЕ закликала й сторони інших конфліктів в Європі: сторони кіпрського конфлікту – остаточно вирішити всі майнові питання і засоби правового захисту, якими зможуть скористатися всі кіпріоти; сторони конфлікту в Нагорному Карабасі – до формування національної комісії з питань компенсації й повернення ВПО майна та власності, що було знищено за роки конфлікту або користування якими виявилось неможливим у зв'язку з вимушеним переміщенням. На думку Асамблеї, створена комісія має сприяти виконанню рішень ЄСПЛ стосовно відповідних майнових питань, а також прийматиме і оброблятиме індивідуальні та колективні претензії. Отже, ПАРЕ продовжує наголошувати на важливості запровадження механізму компенсації за втрачене, зруйноване, пошкоджене майно для ВПО.

Значне прецедентне право з питань власності в контексті переміщення розробив ЄСПЛ, яке слугує для роз'яснення, як слід вирішувати цілу низку питань, пов'язаних із власністю та майном, які часто виникають у питаннях переміщення.

Визначення власності, майна і житла

Суд поступово деталізував своє розуміння поняття «майно» таким чином, що охоплює широкий спектр випадків позбавлення майна відповідно до статті 1 Протоколу I ЄКПЛ. До таких належать ситуації, в яких заявники були незареєстрованими власниками будинку або землі, яких вони були позбавлені. У справі *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)* Європейський суд визнав майном незареєстровані будинки та земельні ділянки деяких із ВПО-заявників на основі безперечного користування ними протягом декількох поколінь, а також того факту, що вони заробляли на своє існування за рахунок обробітку цієї землі. Економічний прибуток і ресурси, отримані у зв'язку із користуванням цією землею, були визнані майном⁵⁵⁹. Виходячи з цього, Суд дійшов висновку про необхідність надання компенсації матеріального збитку у зв'язку із позбавленням або відмовою в доступі до незареєстрованого будинку, землі і навіть худоби⁵⁶⁰.

556 Резолюція ПАРЕ 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб» від 28 січня 2010 р., п. 10.8.

557 Резолюція 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні» від 23 січня 2018 р.

558 Резолюція 2214(2018) «Гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб в Європі» від 25 квітня 2018 р.

559 ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заяви № 8803-8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02, рішення від 29 червня 2004 р., п. 139.

560 ЄСПЛ, *Акдивар та ін. проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)*, ст. 5, заява № 99/1995/605/693, рішення від 1 квітня 1998 р.

Розглядаючи ту саму справу, Суд також підтвердив, що майно не обмежується лише нерухомістю: «поняття майно» [...] у статті 1 має автономне значення, яке, звичайно, не обмежується володінням фізичними речами: деякі інші права та інтереси, що становлять активи, також можна розглядати як «права власності» і, таким чином, як «майно» у значенні Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ»⁵⁶¹. Грунтуючись на тих же міркуваннях, Суд вирішив не лише визнати права проживання правом на володіння майном (адже воно забезпечує довгострокове право на користування житлом і володіння ним із можливістю приватизувати квартиру), але і розглянув питання про те, що вимога до надання права на проживання на підставі дійсного ваучера, що засвідчує право на проживання, також вважається володінням майном⁵⁶².

Пенсія позивача у зв'язку з досягненням пенсійного віку («по старості») також розглядалася як володіння майном у розумінні Статті 1 Протоколу I ЄКПЛ у низці випадків, у тому числі у випадках, коли у ролі заявників виступали ВПО. Через те, що в ЄКПЛ нічого не сказано про виплати пенсій по старості, Суд дійшов висновку, що той факт, що національне законодавство передбачає виплату таких пенсій і що заявники належним чином зробили свій вклад у пенсійний фонд, було достатньо задля виникнення права власності. У цій ситуації скорочення або припинення пенсійних виплат може являти собою втручання в мирне користування майном⁵⁶³. (Дивіться також розділ про працевлаштування та соціальний захист.)

На додаток до цих справ, пов'язаних із відновленням майнових прав ВПО або нерухомості, яку їм довелося покинути, Суд також розглянув права власності ВПО, отримані під час їх переміщення. У справі *Сагінадзе та ін. проти Грузії (Saghinadze and others v. Georgia)*, де ВПО-заявник був виселений після 10 років безперервного проживання із будинку, який йому було надано владою, Суд розглянув тимчасове житло як рівнозначне майну і прийшов до висновку, що виселення вимушеного переселенця являло собою «незаконне втручання» в його право на власність і порушення права на сімейне життя⁵⁶⁴. Оскільки виплата реституції була матеріально неможливою, Суд зобов'язав державу забезпечити передачу квартири аналогічного розміру, розташованої в тому ж місті, у повноправну власність позивача⁵⁶⁵.

У справі *Демопулос проти Туреччини (Demopoulos v. Turkey)* після винесення рішення в попередніх справах щодо захисту інтересів греків-кіпріотів, позбавлених своїх будинків, землі і нерухомості на Північному Кіпрі, Суд визнав необхідність також захисту права на володіння будинками з боку кіпрсько-турецьких вторинних тимчасових власників цієї нерухомості. Суд визнав, що «через якихось тридцять п'ять років після того, як заявники або їх родичі, спадкодавці, залишили свою власність, це створило б негативну тенденцію до довільних і необдуманих спроб повернути її [...], аби зобов'язати державу-відповідача провести реституцію у всіх випадках або навіть у всіх випадках, де існує матеріальна неможливість її проведення», відзначивши, що «загальна реституція у всіх випадках позбавлення власності грецьких кіпріотів могла призвести до “непосильних нових проблем”», а саме, якби Суд «наклав безумовне зобов'язання на уряд, щоб останній наголосив на насильницькому виселенні і переселенні потенційно великого числа чоловіків, жінок і дітей, навіть із метою відстоювання прав жертв порушень Конвенції»⁵⁶⁶.

561 ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заяви № 8803-8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02, рішення від 29 червня 2004 р., п. 139. Див. також ЄСПЛ, *Акімова проти Азербайджану (Akimova v. Azerbaijan)*, заява № 19853/03, рішення від 27 вересня 2007 р., п. 39.

562 ЄСПЛ, *Акімова проти Азербайджану (Akimova v. Azerbaijan)*, заява № 19853/03, рішення від 27 вересня 2007 р., пп. 40-41; ЄСПЛ, *Гульмамалдова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 р., п. 44; ЄСПЛ, *Джафаров проти Азербайджану (Jafarov v. Azerbaijan)*, заява № 17276/07, рішення від 11 лютого 2010 р.; ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану (Soltanov v. Azerbaijan)*, заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 р.

563 ЄСПЛ, *Грудіч проти Сербії (Grudic v. Serbia)*, заява № 31925/08, рішення від 17 квітня 2012 р., п. 72.

564 ЄСПЛ, *Сагінадзе та ін. проти Грузії (Saghinadze and others v. Georgia)*, заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 р., пп. 104–108 та 122.

565 Там само, пп. 14–15.

566 Роді Вільямс, «Коли втрачаєш дім і майно? Новий документ до ЄКПЛ та питання власності на Кіпрі», *Terra nullius*, 19 жовтня 2011 р., із посиланням на ЄСПЛ, *Демопулос проти Туреччини (Demopoulos v. Turkey)* рішення про прийнятність, заява № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, рішення від 1 березня 2010 р., пп. 116–117.

Діяння, що призвели до порушення Статті 8 та Статті 1 Протоколу 1 і ЄКПЛ

У багатьох випадках Суд установив, що діяння держав щодо позбавлення майна, заволодіння або руйнування житла, землі і майна є втручанням до житла ВПО і порушенням права на приватне та сімейне життя, а також часто є порушенням права на власність і майно⁵⁶⁷. Що стосується знищення майна, Суд оголосив, що «не може бути ніяких сумнівів у тому, що умисні підпали будинків заявників і речей в них є водночас серйозним втручанням у право на повагу їх сімейного життя і житла, а також мирного володіння своїм майном»⁵⁶⁸. У тих випадках, коли Суд не міг довести примусове виселення або участь влади в руйнуванні нерухомості, він зосереджував свою увагу на відмові в доступі до житла, майна і власності. У справі *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)* Суд постановив, що неповернення майна протягом десяти років і як наслідок позбавлення заявників ВПО їх засобів до існування і вимушене проживання в умовах крайньої бідності є надмірним тягарем і порушує право на житло⁵⁶⁹. У справі *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)* Суд визначив, що відмова ВПО в праві повернення і обмеження їхнього права на свободу пересування сприяла порушенню права на сімейне життя і права власності⁵⁷⁰.

Суд також визначив, що відсутність заходів із боку влади щодо пом'якшення наслідків позбавлення власності (наприклад, відсутність доступу, відмова у поверненні) являли собою надмірний або непосильний тягар для позивача. У справі *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)* Суд послався на Принципи 18 і 28 *Керівних принципів про переміщення осіб всередині країни*, нагадавши про владні зобов'язання «створити умови, а також надати кошти, які дадуть заявникам змогу добровільно, в умовах безпеки і гідності, повернутися до свого житла або місця звичайного проживання, або добровільно переселитися в іншу частину країни»⁵⁷¹. Суд визнав, що заходи, вжиті Туреччиною, є недостатніми і неефективними, оскільки вони не містять у собі надання альтернативного житла, зайнятості або фінансування, яке б забезпечило адекватний рівень життя або стійкий процес повернення вимушених переселенців-заявників⁵⁷².

Затримки в реалізації рішення про реституцію без надання адекватної компенсації можуть також являти собою невідповідне втручання та становити неабиякий тягар для заявників. У справі *Гульмаммадова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, де влада не вимагала виконання рішення національного суду про реституцію протягом більше семи років, стверджуючи, що у них не було іншого житла, аби забезпечити ним ВПО, Суд вважає, що «за відсутності будь-якої компенсації за наявність цього надмірного індивідуального тягара, що несе на собі заявник, владі не вдалося встановити необхідний справедливий баланс між загальними інтересами суспільства в забезпеченні ВПО тимчасовим житлом і захистом права заявника на мирне володіння своїм майном».⁵⁷³ В інших справах Суд навіть надав пропозиції

567 Приклад, ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заява № 8803-8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02, рішення від 29 червня 2004 р.; ЄСПЛ, *Круз Варас та ін. проти Швеції (Cruz Varas and others v. Sweden)*, заява № 15576/89, рішення від 20 березня 1991 р. ЄСПЛ, *Сазінадзе та ін. проти Грузії (Saghinadze and others v. Georgia)*, заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 р.; і ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії (Khamidov v. Russia)*, заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 р.

568 ЄСПЛ, *Akdivar and others v. Turkey (Article 50)*, (99/1995/605/693), рішення від 1 квітня 1998 р., п. 88. Див. ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії (Khamidov v. Russia)*, заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 р.

569 ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заява № 8803-8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02, рішення від 29 червня 2004 р., пп. 155–156 та 159–160.

570 ЄСПЛ, *Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey)*, заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 р., пп. 175, 183, 189, 292–293.

571 ЄСПЛ, *Доган та ін. проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey)*, заява № 8803-8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02, рішення від 29 червня 2004 р., п. 154.

572 Там само. Див. також ЄСПЛ, *Чігаров та ін. проти Armenії (Chiragov and others v. Armenia)*, заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 р., в якому Суд визнав, що не було ніяких підстав для відмови заявникам у доступі до їхньої власності без надання їм компенсації. Прес-реліз ЄКПЛ 206(2015).

573 ЄСПЛ, *Гульмаммадова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 р., п. 45 та 49. Див. також: ЄСПЛ, *Ісгандаров та ін. проти Азербайджану (Isgandarov and others v. Azerbaijan)*, заява № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 та 50924/07, рішення від 8 липня 2010 р., п. 35; та ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану (Soltanov v. Azerbaijan)*,

щодо встановлення типу компенсації, яка могла бути надана у вигляді укладення договору оренди між органами державної влади і заявником⁵⁷⁴. У разі невиконання судового рішення національних судів щодо реституції власності Суд не лише визнав порушення права власності, а й порушення права на справедливий судовий розгляд⁵⁷⁵ або права на ефективний засіб правового захисту⁵⁷⁶.

Засоби правового захисту

У разі порушення права власності або права на сімейне життя і житло реституція є засобом, який Суд вимагає найбільш часто. Крім того, Суд часто вимагає компенсацію за вчинення матеріальних чи моральних збитків⁵⁷⁷. З точки зору матеріальних збитків, Суд бере до уваги втрату доходу в результаті відсутності доступу до власності заявника і тривалість процесу позбавлення власності. У справі *Акдивар та інші проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)* заявники отримали компенсацію в зв'язку з втратою доходу від їхніх будинків⁵⁷⁸, культивованої та орної землі, а також у зв'язку з втратою їх худоби. Суд відхилив протест держави по виплаті збитку за незареєстровані будинки та худобу. Крім того, заявник отримав компенсацію витрат на альтернативне житло, яке йому довелося орендувати протягом шести років у результаті незаконного заволодіння його майном⁵⁷⁹.

Через те, що випадки незаконного заволодіння власністю часто зустрічаються в конфліктних ситуаціях та переміщенні і призводять до подання численних претензій до Суду, Суд зобов'язує держави створити механізми на національному рівні задля отримання та вирішення майнових претензій за допомогою реституції або компенсації. У справі *Ксенідес-Арестіс проти Туреччини (Xenides-Arestis v. Turkey)* Суд просив Туреччину ввести в дію механізм відшкодування збитку майна протягом трьох місяців⁵⁸⁰. Це привело до створення Комісії з нерухомості, яка була розглянута Судом як ефективний засіб правового захисту, не зважаючи на те, що компенсація за шкоду являла собою компенсацію, а не реституцію⁵⁸¹. Існування цього механізму на національному рівні призвело до відхилення значної кількості справ проти Туреччини в Європейському суді. Із закликом щодо створення механізму розгляду претензій щодо власності Суд звернувся до Вірменії і Азербайджану. На думку Суду, такий механізм «повинен бути доступним для широких мас населення, а також забезпечувати проведення процедур, що працюють із гнучкими критеріями доказів, що дозволяє заявнику та іншим у його становищі відновити своє право на власність та отримати компенсацію у зв'язку із її втратою»⁵⁸².

заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 р., п. 18.

574 ЄСПЛ, *Хамідов проти Росії (Khamidov v. Russia)*, заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 р.

575 ЄСПЛ, *Гульмаммадова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan)*, заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 р.

576 ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії (Radanovic v. Croatia)*, заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 р.

577 ЄСПЛ, *Акдивар та інші проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)*, заява № 21893/93, рішення від 16 вересня 1996 р.; ЄСПЛ, *Солтанов проти Азербайджану (Solطانov v. Azerbaijan)*, заяви № 41177/08, 41224/08, 41226/08, 41245/08, 41393/08, 41408/08, 41424/08, 41688/08, 41690/08 та 43635/08, рішення від 13 січня 2011 р.; ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey)*, ст. 50, заява № 40/1993/435/514, рішення від 28 липня 1998 р.

578 ЄСПЛ, *Радановіч проти Хорватії (Radanovic v. Croatia)*, заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 р., пп. 62–66; ЄСПЛ, *Ісгандаров та ін. проти Азербайджану (Isgandarov and others v. Azerbaijan)*, заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 та 50924/07, рішення від 8 липня 2010 р., пп. 39 та 42.

579 ЄСПЛ, *Акдивар та інші проти Туреччини (Akdivar and others v. Turkey)*, заява № 21893/93, рішення від 16 вересня 1996 р., пп. 16–19, 24–25, 30 та 33.

580 ЄСПЛ, *Ксенідес-Арестіс проти Туреччини (Xenides-Arestis v. Turkey)*, заява № 46347/99, рішення від 22 грудня 2005 р.

581 ЄСПЛ, *Демопулос проти Туреччини (Demopoulos v. Turkey)*, ухвала про прийнятність, заяви № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, рішення від 1 березня 2010 р.

582 ЄСПЛ, *Чігаров та ін. проти Вірменії (Chiragov and others v. Armenia)*, заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 р., п. 199; ЄСПЛ, *Саргісян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan)*, заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 р., п. 238. Див. також: Філіп Ліч, «Розморожування замороженого конфлікту? Рішення Європейського суду щодо Нагірного Карабаху», блог, 6 липня 2015 р.

Юрисдикція на основі ефективного контролю

У ряді справ щодо власності, що мали місце на окупованих територіях, Суд роз'яснив умови, за яких відповідальність може бути покладена або на державу-окупанта або окуповану державу. У справі *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey)* Суд дійшов висновку, що Туреччина несла відповідальність за порушення, вчинені на Північному Кіпрі, відзначивши:

Що стосується питання про осудність, Суд нагадує [...] поняття «юрисдикції» відповідно до Статті 1 Конвенції не обмежується національною територією Договірних держав. Відповідно, відповідальність Договірних держав може бути визначена шляхом встановлення дій та бездіяльності їх органів влади, які створюють наслідки за межами їх власної території. З огляду на особливе значення даної справи Суд постановив, що згідно з відповідними принципами міжнародного права стосовно відповідальності Держав, відповідальність Договірної Сторони може також виникнути, коли в результаті військових дій – законно чи незаконно – вона здійснює ефективний фактичний контроль над районом за межами своєї національної території. Зобов'язання щодо захисту в такій сфері прав і свобод, закріплених у Конвенції, випливає з факту такого контролю, не враховуючи те, чи він здійснюється безпосередньо шляхом залучення збройних сил або через підпорядкування місцевої адміністрації⁵⁸³.

Застосовуючи зазначений підхід, у 2015 році, у двох судових рішеннях, прийнятих в один день, Суд установив, що як Вірменія, так і Азербайджан, які перебували в багаторічному збройному конфлікті, втручалися у власність і сімейне життя ВПО, тому що жодна держава не запропонувала жодних ефективних заходів задля сприяння реституції власності або альтернативних заходів для компенсації за відмову у доступі до власності і майна заявників. Як виявилось, Вірменія здійснила порушення ЄКПЛ на основі її ефективного контролю над Нагірним Карабахом⁵⁸⁴. Суд визнав, що Азербайджан не зміг довести, що у нього не було ефективного контролю над спірною територією, де жив заявник, зазначивши:

Суд не був переконаний аргументом уряду держави-відповідача, що, так як село знаходиться в спірному районі, в оточенні шахт і протидіючих військових позицій, Азербайджан мав лише обмежену відповідальність відповідно до Конвенції. На відміну від інших випадків, в яких Суд установив, що держава має лише обмежену відповідальність за частину своєї території через окупацію іншою державою або контролю з боку сепаратистського режиму, не було встановлено той факт, що Гулістан був захоплений озброєними силами іншої держави⁵⁸⁵.

Крім того, ЄСПЛ вважає, що порушення права власності і права на сімейне життя були пов'язані з нездатністю держави створити механізм, який дозволив би йому [заявнику] відновити права щодо майна і житла, а також отримати компенсацію за понесені збитки⁵⁸⁶.

Практика ЄСПЛ проти України щодо статті 1 Протоколу I у питаннях, пов'язаних із конфліктом в Україні

Питання компенсації за зруйноване житло розглядалося ЄСПЛ у справі *Лісний та інші проти України і Росії*⁵⁸⁷, в якій заявники скаржилися на порушення багатьох статей ЄКПЛ у зв'язку з тим, що їхні будинки було зруйновано під час обстрілів. Суд визнав згідно зі своєю попередньою практикою, що від заявників вимагається надання достатніх доказів про знищення майна під час збройного конфлікту на підтвердження своїх вимог відповідно до статті 1 Протоколу I Конвенції. Як додаткові достовірні докази права власності на майно або місце

583 ЄСПЛ, *Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey)*, заява № 15318/89, рішення від 18 грудня 1996 р.

584 ЄСПЛ, *Чігаров та ін. проти Вірменії (Chiragov and others v. Armenia)*, заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 р.

585 ЄСПЛ, *Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan)*, заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 р., юридичні узагальнення, Інформаційна справа щодо практики Суду 186, червень 2015 р., п. «іі».

586 Там само, доповнення до ст. 13.

587 ЄСПЛ, *Лісний та інші проти України і Росії (Lisnyy and Others v. Ukraine and Russia)*, заява № 5355/15, ухвала про прийнятність від 28 липня 2016 р.

проживання Суд приймає, зокрема, такі документи, як: свідоцтва про право власності, витяги із земельного і податкового реєстрів, документи, видані місцевою адміністрацією, плани, фотграфії і квитанції на оплату комунальних послуг, а також докази отримання пошти, заяви свідків або будь-які інші відповідні докази.

Суд зазначив, що якщо заявник не надав жодних доказів права власності на майно або місце проживання, його скаргу буде відхилено. У цьому контексті Суд наголосив, що заявники не навели жодних причин щодо того, чому вони не змогли надати відповідні документи, які підкріплюють їхні скарги стосовно порушення прав відповідно до ЄКПЛ, та не повідомили Суд про будь-які спроби, які вони зробили для отримання принаймні частини документальних доказів для підкріплення своїх звинувачень. Однак, незважаючи на ухвалу про неприйнятність у справі *Лісний та інші проти України* ЄСПЛ надав детальне пояснення стосовно доказів, які бажано надавати у подібних справах для визнання їх прийнятними для розгляду, та послався на свою практику, що вже склалася.

С. Аналіз національного законодавства

Право приватної власності відповідно до Конституції України є непорушним і ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (стаття 41). У Конституції закріплено, що примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умовами попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Громадяни України для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону⁵⁸⁸.

Втім, незважаючи на конституційне закріплення права власності, у зв'язку з конфліктом з РФ та окупацією частини території України виникла ціла низка проблем у сфері захисту права власності, майнових прав внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, постраждалих від конфлікту. Більшість проблем залишаються актуальними і через 5 років після початку конфлікту. В Україні внутрішньо переміщені особи, як і інші категорії постраждалих від конфлікту осіб, стикаються з неможливістю отримання компенсації за зруйноване, пошкоджене чи покинуте майно, проблемами із захистом свого майна, розташованого на ТОТ, захистом від його захоплення іншими особами, поверненням майна, житла, земельних ділянок та іншими проблемами реалізації своїх прав.

Залежно від виконання державою своїх зобов'язань щодо гарантування та захисту права власності постраждалим особам це є або стримуючим або, навпаки, стимулюючим переміщення фактором. Відсутність превентивних механізмів захисту майна, правових механізмів реституції та адекватної компенсації за зруйноване, пошкоджене, втрачене майно негативно впливає як на здатність постраждалих забезпечити себе засобами до існування, житлом, так і на морально-психологічний стан, позбавляючи людей надії на стабільне майбутнє. Крім того, позбавлення власності або привласнення майна, яке залишилося на ТОТ, його захоплення іншими особами у поєднанні з відсутністю механізмів компенсації може спровокувати згодом абсолютно нове переміщення особи у ситуаціях повернення на попереднє місце проживання.

У Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», в якому перераховуються права ВПО, питання їх власності та майна майже не зачіпається, за винятком закріплення права на

⁵⁸⁸ Конституція України від 28 червня 1996 р., ст. 41. Доступно за посиланням: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>.

сприяння у переміщенні рухомого майна ВПО; допомоги у переміщенні залишеного рухомого майна за клопотанням ВПО. Також у Законі визначено, що органи місцевого самоврядування вирішують питання щодо набуття ВПО за місцем їх фактичного перебування прав на земельну ділянку із земель комунальної власності⁵⁸⁹.

Право власності та майнові права ВПО гарантуються іншими спеціальними законодавчими актами, серед яких основне значення мають: закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁵⁹⁰, «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»⁵⁹¹ та ін.

Збереження набутих майнових прав та зміна власника

Як зазначалось у Базовому аналізі, Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» закріплює положення про збереження за ВПО права власності та інші речові права на майно, яке розташовано на ТОТ. Передбачено, що за фізичними особами, незалежно від набуття ними статусу біженця чи іншого спеціального правового статусу, підприємствами, установами, організаціями зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходяться на тимчасово окупованій території, якщо воно набуте відповідно до законів України (стаття 11).

Крім того, передбачено, що зміна власника може відбуватися виключно за законодавством України та на контрольованій нею території (наприклад, оформлюватися нотаріально на контрольованій території). У разі неможливості здійснення державним реєстратором повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території орган державної реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України. Окремо майже аналогічні норми встановлено для спадкування майна. Будь-які правочини щодо нерухомого майна, включаючи земельні ділянки, здійснені з порушенням закріплених у Законі правил, юридичних наслідків не створюють.

У 2017 році за технічної та експертної підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» було розроблено зміни до Закону України «Про права ВПО та деяких інших законів, які регулюють питання забезпечення захисту прав ВПО»⁵⁹². Зміни стосувалися «врегулювання окремих питань щодо порядку вчинення нотаріальних дій стосовно майна ВПО, що залишилось на ТНТ, а також звільнення ВПО та осіб, які проживають на ТОТ, від сплати судового збору у справах, пов'язаних із порушенням прав ВПО, визначених статтями 6, 7, 8 та 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»⁵⁹³. Крім того, проект передбачав необхідність повідомлення власником такого майна нотаріусу про осіб, які мають право користування нерухомим майном, зокрема малолітніх, неповнолітніх та недієздатних осіб, а також необхідність отримання згоди органу опіки та піклування за місцем проживання власника (уповноваженої особи) або за місцем вчинення правочину у випадках відчуження такого майна, якщо відповідні особи мають право власності або користування таким майном⁵⁹⁴. Однак, незважаючи на позитивні у цілому висновки

589 Закон України Про забезпечення прав і свобод ВПО від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

590 Закон України Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII (зі змінами).

591 Закон Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях від 18 січня 2018 р. № 2268 -VIII.

592 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення захисту прав внутрішньо переміщених осіб № 8332 від 2 травня 2018 р. Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63954.

593 Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення захисту прав внутрішньо переміщених осіб». Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63954.

594 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення захисту прав внутрішньо переміщених осіб № 8332 від 2 травня 2018 р. Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63954.

та включення зазначеного законопроекту до порядку денного Верховної Ради України VIII скликання у лютому 2019 року, його так і не було розглянуто⁵⁹⁵.

У проекті також було закріплено право власника розпорядження нерухомим майном, яке розташовано на ТОТ. Водночас проти такого «повторення» виступило Головне науково-експертне управління у своєму висновку від 30 серпня 2018 року, наголошуючи на тому, що аналогічне положення вже відображено у пункті 4 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на окупованій території України»⁵⁹⁶. Крім того, Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»⁵⁹⁷ передбачено аналогічне положення стосовно збереження за фізичними особами незалежно від перебування їх на обліку як внутрішньо переміщених осіб чи від набуття ними спеціального правового статусу та за юридичними особами права власності, інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходяться на ТОТ у відповідних областях (стаття 2). Таке саме правило поширене й на майнові права територіальних громад сіл, селищ, міст, розташованих на тимчасово окупованих територіях. У статті 6 проголошено, що сприяння забезпеченню відновлення порушених матеріальних прав є одним з основних напрямів захисту прав і свобод цивільного населення цих територій.

У цілому питання відчуження майна, яке розташовано на ТОТ, як і будь-якого іншого майна, регулюються Порядком вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, до якого були внесені зміни у 2016, 2017 та 2018 роках⁵⁹⁸. З моменту виникнення конфлікту та окупації частини території України окремі питання стосовно нотаріальних дій з переоформленням власності та оформленням спадщини роз'яснюються відділеннями Нотаріальної палати України. Зокрема, 29 червня 2017 року було видано Інформаційний лист Відділення нотаріальної палати України у м. Києві «Деякі питання оформлення спадкових прав на майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території України та на території проведення антитерористичної операції. Особливості відчуження нерухомого майна, що знаходиться на непідконтрольній Україні території»⁵⁹⁹.

Таким чином, у цілому можна констатувати часткове виконання Рекомендації ПАРЕ щодо вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб⁶⁰⁰ стосовно необхідності підтвердження на рівні національного законодавства права ВПО, біженців та інших осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, на житло, землю, власність (рухоме та нерухоме майно), які вони покинули або яких вони були позбавлені при переміщенні.

Однак, на практиці продовжують існувати паралельні списки та реєстри майна, на що зверталася увага у Базовому аналізі⁶⁰¹. Такій ситуації сприяє не запровадження Україною спеціального реєстру втраченої або покинутої власності ВПО та інших осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, включаючи відсутність документування будь-якого продажу такої власності, та обов'язкового отримання від ВПО інформації про обставини продажу з метою виявлення випадків продажу під примусом. З моменту початку конфлікту перехід права

595 Проект Закону про внесення змін до деяких законів України з питань забезпечення захисту прав внутрішньо переміщених осіб № 8332 від 2 травня 2018 р. Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63954, стан розгляду проекту Закону.

596 Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань забезпечення захисту прав внутрішньо переміщених осіб» (реєстр. № 8332 від 2 травня 2018 р.)

597 Закон України Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях від 18 січня 2018 р. № 2268 – VIII.

598 Порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України. Доступно за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0282-12/page2>.

599 Деякі питання оформлення спадкових прав на майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території України та на території проведення антитерористичної операції. Особливості відчуження нерухомого майна, що знаходиться на непідконтрольній Україні території. Інформаційний лист Відділення Нотаріальної палати України в м. Києві. Доступно за посиланням: <https://vnpu.kiev.ua/?p=2816>.

600 Резолюція ПАРЕ 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», від 28 січня 2010 р.

601 Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. 2015–2017. С. 167–168.

власності не завжди був зареєстрований відповідно до законодавства України, причому така ситуація склалася не тільки стосовно нерухомого, але й рухомого майна ВПО.

Створення єдиної системи або спеціального реєстру втраченої або покинутої власності внутрішньо переміщених осіб, біженців та інших цивільних осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, включаючи документування будь-якого продажу такої власності, та отримання від ВПО інформації про обставини продажу з метою виявлення випадків продажу під примусом було рекомендовано уряду України у Базовому аналізі. Визначалося, що таке документування та перевірки повинні бути важливою передумовою реституції, незалежні, прозорі та недискримінаційні процедури та механізми якої стосовно прав на житло, землю та майно, включаючи належність рухомого та нерухомого майна, також було рекомендовано для розробки та впровадження. *Отже, надані у Базовому аналізі з цього приводу рекомендації залишаються актуальними та потребують невідкладної реалізації з метою захисту майнових прав ВПО та інших категорій осіб, постраждалих від конфлікту.*

Компенсація майнової шкоди, завданої внаслідок конфлікту

Одним із найбільш гострих питань для ВПО, яке досі залишається невирішеним, є питання компенсації майнової шкоди, завданої внаслідок конфлікту.

Від самого початку конфлікту та оголошення АТО українські правники застосовували правовий механізм, передбачений Законом України «Про боротьбу з тероризмом»⁶⁰², згідно з яким відшкодування шкоди, заподіяної громадянам терористичним актом, провадиться за рахунок коштів державного бюджету України з наступним стягненням суми цього відшкодування з осіб, якими заподіяно шкоду, та відповідно до положень Кодексу цивільного захисту України. На жаль, зазначений механізм виявився неефективним. Передбачена процедура повністю покладає тягар доведення завданої шкоди на позивача, у тому числі підтвердження і представлення оцінки обсягів руйнування, складання акта обстеження пошкодженого майна (що може бути неможливим, якщо територія населеного пункту залишається небезпечною на лінії зіткнення або знаходиться на ТОТ), передбачає необхідність визначення розміру нанесеної матеріальної шкоди згідно з сумами відповідно до наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України» від 2018 року⁶⁰³.

Неможливість представлення правовстановлюючих документів, надання у повному обсязі доказів руйнування виступає перешкодою для звернення багатьох постраждалих до суду. У Доповіді зацікавлених сторін, представленій до Універсального періодичного огляду стосовно актуального стану забезпечення прав і свобод ВПО в Україні за 2017 рік зазначалося, що при розгляді судових справ з цього питання заявники стикалися з такими проблемами, як надання певних елементів доказів, прямою протидією судових органів, що було пов'язано з відсутністю юридичної бази для виплати компенсації з державного бюджету, та іншими проблемами⁶⁰⁴.

У зв'язку із перерахованими проблемами судова практика фактично не була сформована, у тому числі й на рівні Верховного Суду. Однак Верховний Суд розглянув питання компенсації за зруйноване майно в контексті необхідності відмови позивачами від права власності на пошкоджене/знищене майно. Так, розглядаючи справу про пошкодження квартири снарядами

602 Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV, ч. 1. ст. 19.

603 Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Про показники опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України» від 1 березня 2018 р. № 46.

604 Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Доповідь зацікавлених сторін. Представлено до Універсального періодичного огляду по Україні. 2017 р.

під час проведення АТО, Верховний Суд у Постанові від 11 липня 2018 року⁶⁰⁵ звернув увагу на те, що позивач, пред'являючи до держави Україна вимоги, до ухвалення рішення судом спочатку має відмовитися від права власності на пошкоджене майно та добровільно передати пошкоджений чи зруйнований внаслідок терористичного акту будинок місцевим державним адміністраціям або органам місцевого самоврядування відповідно до статті 86 Кодексу цивільного захисту України. Підставою для відмови українськими судами у присудженні постраждалим компенсації визнавалося також надання останнім допомоги у ремонті пошкодженого житла або його компенсації донорськими організаціями⁶⁰⁶.

Постанова Верховного Суду у справі про пошкодження квартири снарядами відповідає позиції, сформульованій раніше діючим Верховним Судом України⁶⁰⁷, який також встановлює необхідність відмови від права власності на пошкоджене майно, зазначаючи, водночас, що у позові не може бути відмовлено у зв'язку з відсутністю державного органу, який несе відповідальність за здійснення відшкодування, механізму визначення його розміру, спеціальних асигнувань з бюджету України⁶⁰⁸. Відомі також випадки безпосереднього пред'явлення вимоги місцевими органами влади щодо відмови від права власності при наданні постраждалим допомоги у ремонті будинків, пошкодженого житла та наданні нового. Для отримання такої допомоги особи також мали попередньо відмовитися від будь-яких претензій та власності на пошкоджене майно⁶⁰⁹.

Ще однією перешкодою на шляху судового захисту права постраждалих осіб на компенсації пошкодженого, зруйнованого майна є строк позовної давності. Національним законодавством передбачено 3 роки позовної давності, що вже може позбавити можливості багатьох ВПО звертатися до судових органів, враховуючи початок конфлікту в 2014 році⁶¹⁰. Разом з тим необхідно враховувати, що теоретично цей строк може бути відновлений судом за наявних підстав, передбачених процесуальним законодавством. Крім того, у поодиноких випадках, коли особам вдавалося отримати рішення суду на свою користь і вони набували чинності, то такі рішення залишаються невиконаними.

У січні 2018 року було прийнято Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», в якому відповідальність за матеріальну чи нематеріальну шкоду, завдану Україні внаслідок збройної агресії Російської Федерації, покладено на Російську Федерацію⁶¹¹. Про необхідність розглядати права власності ВПО не лише в аспекті відповідальності уряду України, але також і відповідальності будь-якої окупаційної влади, яка, відповідно до міжнародно-правових стандартів та практики Європейського суду з прав людини, є відповідальною за захист права власності на будь-якій окупованій нею території, зазначалося у Базовому аналізі⁶¹².

Із прийняттям зазначеного Закону в судах України починає формуватися практика залучення РФ третьою стороною, встановлення факту примусового переселення, нанесення

605 Постанова Верховного Суду від 11 липня 2018 р. у справі № 219/11736/16-ц. Верховний Суд залишив у силі рішення апеляційного суду про скасування рішення суду першої інстанції, який задовольнив вимоги постраждалого позивача. Доступно за посиланням: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75345588>.

606 Наприклад, апеляційний суд Донецької області у справі 22-ц/775/1424/2017 скасував рішення суду першої інстанції, яким було задоволено вимогу позивачів стосовно компенсації за зруйноване майно на підставі надання допомоги зазначеним позивачам організацією People in Need.

607 Вищий спеціалізований Суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ. Постанова у справі № 6-8461св17 від 9 жовтня 2017 р.

608 Там само.

609 Скороход О. Майнові права переселенців: перші суди, перші компенсації та майбутні позови. Доступно за посиланням: https://censor.net.ua/ua/resonance/3064196/mayinovi_prava_pereselentsiv_pershii_sudy_pershii_kompensatsiyi_ta_mayibutni_pozovy.

610 Актуальний стан забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Доповідь зацікавлених сторін. Представлено до Універсального періодичного огляду по Україні. 2017 р.

611 Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII.

612 Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини ВПО. Київ, 2016. С. 170.

матеріальної шкоди внаслідок агресії РФ та стягнення з неї компенсації. Втім незрозумілою є реальна можливість формування у сьогоднішній ситуації позитивної для постраждалих осіб практики застосування механізму притягнення Росії до відповідальності згідно з передбаченим Законом України. Отже, перекладення Україною відповідальності на Російську Федерацію у позовах власних постраждалих громадян не може призвести наразі до швидко-го поновлення їх порушених прав та компенсації за зруйноване чи втрачене майно.

На підтвердження такого підходу наведемо відповідні положення Висновку щодо Закону про окуповані території Грузії, наданого Венеційською комісією (CDL-AD(2009)015) 17 березня 2009 року.

«...37. Стаття 7 “Закону про окуповані території Грузії” явно покладає на Російську Федерацію відповідальність за порушення прав людини, моральну та матеріальну шкоду й руйнування культурної спадщини в Абхазії (Грузія) та Південній Осетії (Грузія). Як правило, питання про міжнародну відповідальність не можуть регулюватися на основі національного законодавства, а вирішуються на базі міжнародного права.

39. Відшкодування “моральної та матеріальної шкоди, завданої на Окупованих територіях”, що регулюється статтею 7 пункту 3, також потрібно надавати на основі міжнародного права. Грузинські суди були б некомпетентними розглядати позови проти Російської Федерації відповідно до принципів державного імунітету»⁶¹³.

З іншого боку, прикладом успішного шляху отримання компенсації за експропрійоване майно на ТОТ Криму може бути Постанова Верховного Суду від 25 січня 2019 року, якою надано дозвіл на виконання рішення Арбітражного суду у м. Гаага про стягнення з РФ компенсації за експропрійоване в Автономній Республіці Крим майно. Арбітражний суд Гааги (від 2 травня 2018 року) визнав незаконною експропріацію майна позивачів на ТОТ Криму. Позивачам було присуджено відшкодування не тільки компенсації їх нерухомого майна, але й часткове відшкодування витрат. Стягнення суми передбачалося з боржника РФ в особі Міністерства юстиції РФ. Верховний Суд частково змінив ухвалу про забезпечення позову, яке передбачало накладення арешту на прості іменні акції низки банків, кінцевими бенефіціарами яких є РФ, а також будь-які дії, спрямовані на відчуження майна. Втім ухвалу апеляційного суду про визнання та надання дозволу на виконання рішення Арбітражного суду Гааги Верховним Судом залишено без змін⁶¹⁴.

У цілому, незважаючи на нове положення про відповідальність Російської Федерації, реально національного механізму компенсації шкоди ВПО за залишене, пошкоджене, зруйноване майно досі не розроблено, незважаючи на міжнародні стандарти, практику ЄСПЛ, заклики Парламентської асамблеї Ради Європи, рекомендації національних організацій, Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб 2017 року тощо.

У Стратегії інтеграції ВПО спеціальну частину присвячено питанню захисту права власності на майно, яке залишено ВПО, та передбачено створення «механізму підтвердження юридичних прав внутрішньо переміщених осіб і відновлення їх фізичного доступу до належного їм майна та володіння ним», «який дасть можливість внутрішньо переміщеним особам відстоювати своє право на майно та/або право на відповідну компенсацію»⁶¹⁵. Разом з тим у Стратегії створення такого механізму передбачено після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України. Серед основних шляхів досягнення цієї мети визначено: створення процедури перевірки і підтвердження права власності, у тому числі спеціального реєстру зруйнованого

613 Venice Commission Opinion on the Law on Occupied Territories of Georgia (2009, March) CDL-AD(2009)015. Доступно за посиланням: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)015-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)015-e).

614 Постанова Верховного Суду від 25 січня 2019 р. у справі № 796/165/18, провадження № 61-44159ав18.

615 Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 909-р.

та/або пошкодженого нерухомого майна; розробка механізму оцінки завданої шкоди, механізму поновлення порушених майнових прав.

У Поданні, підготовленому Коаліцією громадських організацій, що опікуються правами внутрішньо переміщених осіб та тих, хто залишився проживати на тимчасово окупованих територіях України, стосовно забезпечення соціально-економічних прав осіб, які постраждали від конфлікту в Україні, було також надано рекомендацію розробити механізм фіксації пошкоджень/руйнувань, а також запровадити єдиний підхід з метою уніфікації і прийнятності, ведення обліку пошкодженого або зруйнованого майна, створити уніфіковану методику визначення обсягу пошкоджень для розробки механізмів оцінки завданої шкоди.⁶¹⁶ У Доповіді до Універсального періодичного огляду по Україні було надано майже аналогічну рекомендацію щодо розробки у найшвидший термін процедурного механізму встановлення і фіксації руйнувань, розмірів збитків (майнової шкоди), спричинених фізичним особам у результаті збройного конфлікту на сході України, а також порядок їх компенсації; пропонувалося розробити зміни до законодавства для продовження (відміни) строку позовної давності для справ, пов'язаних із порушенням майнових прав у контексті конфлікту.

Незважаючи на численні пропозиції, першим кроком визнавалася необхідність створення *реєстру пошкодженого, зруйнованого майна й порядок його ведення*. Так, проект Порядку ведення Державного реєстру осіб і майна, постраждалих внаслідок збройного конфлікту, власником якого визначається МТОТ, та проект відповідної постанови Кабінету Міністрів України про затвердження цього Порядку було розроблено та запропоновано групою громадських організацій. Однак стан опрацювання пропозицій МТОТ та можливість прийняття такої постанови залишаються невизначеними. Отже, основними проблемами, які потребують вирішення на шляху компенсації зруйнованого, пошкодженого майна, залишаються: фіксація події, що має допомогти встановити причино-наслідковий зв'язок, інвентаризація пошкодженого майна, оцінка завданої майнової шкоди та фізичний доступ до майна.

У цілому, для запровадження ефективного механізму реституції та компенсації необхідно запровадити два окремих механізми: стосовно майна, яке залишилося на непідконтрольній території, та майна, яке було зруйновано чи пошкоджено на підконтрольній території. Впровадження першого механізму у зв'язку з неможливістю оцінити збитки, провести верифікацію, отримати доступ, може бути реальним після деокупації. Саме такий підхід було закріплено в Стратегії інтеграції ВПО та Плані заходів з її реалізації. Однак створення відповідних реєстрів, баз даних вже сьогодні є необхідним.

Питання компенсації за пошкоджене, зруйноване майно на контрольованій території може вирішуватися оперативно (за рахунок надання державної допомоги, відновлення житла за допомогою створення позасудового (альтернативного) арбітражного механізму (арбітражних комісій) з фіксованим розміром компенсації залежно від ступеня ушкодження та кількома альтернативними можливостями для постраждалих осіб. Створення таких арбітражних комісій вирішить також проблему строку позовної давності (який становить 3 роки), адже він не буде застосовуватися. Такий підхід відповідав би позитивним зобов'язанням держави стосовно захисту всіх осіб, які перебувають під її юрисдикцією, від порушень їх прав з боку третіх осіб та відновлення таких прав у разі неможливості їх захистити⁶¹⁷.

Крім того, необхідно брати до уваги, що компенсаційні механізми мають розроблятися та впроваджуватися разом із механізмами реституції, яка набуде особливої актуальності, коли *повернення майна та відновлення порушених прав власності буде можливим після деокупації відповідних територій України. Поряд зі створенням запропонованого Державного реєстру*

⁶¹⁶ Забезпечення реалізації соціально-економічних прав осіб, що постраждали внаслідок конфлікту в Україні. Подання коаліції громадських організацій щодо реалізації Україною Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. 2017.

⁶¹⁷ Про доктрину позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини див. більш докладно: Христова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики : монографія. Харків : Право, 2018. 680 с.

наступним необхідним кроком має бути розробка процедур оцінювання завданої шкоди у зв'язку із пошкодженням майна, й запровадження механізму компенсації та реституції.

Таким чином, існує нагальна потреба у вирішенні майнових питань, захисту права власності ВПО, та розробці механізмів реституції й компенсації, сприянні вивезенню майна, яке залишилося на ТОТ, замість створення додаткових перешкод.

* * *

Першим важливим кроком на цьому шляху стало ухвалення 10 липня 2019 року Кабінетом Міністрів України постанови № 623 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 947 "Про затвердження Порядку надання та визначення розміру грошової допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання"», яким запроваджено позасудову процедуру **грошової допомоги особам**, житлові будинки (квартири) яких пошкоджено внаслідок надзвичайної ситуації або проведення робіт з ліквідації її наслідків, та **грошової компенсації особам**, житлові будинки (квартири) яких зруйновано внаслідок надзвичайної ситуації воєнного характеру, спричиненої збройною агресією Російської Федерації. Такий підхід, що послідовно відстоювався Проектом Ради Європи, є свідченням готовності держави до виконання своїх позитивних зобов'язань стосовно захисту прав людини осіб, які постраждали від конфлікту, в межах її фактичного територіального контролю. Ця Постанова потребує ухвалення передбачених нею підзаконних нормативно-правових актів, планомірного практичного впровадження та фінансування.

Переміщення рухомого майна з/на ТОТ

Однією з проблем у сфері захисту майнових прав ВПО є обмеження перевезення майна з/на ТОТ. У зазначених вище законах передбачено повноваження КМУ стосовно встановлення порядку в'їзду осіб, переміщення товарів з/на ТОТ⁶¹⁸. З метою регулювання цього питання Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»⁶¹⁹. У Постанові визначені, зокрема, правила щодо посадки/висадки осіб у транспортні засоби, завантаження/вивантаження вантажів та іншого майна в контрольних пунктах, а також необхідність отримання спеціального дозволу.

У Законі України про створення вільної економічної зони «Крим» визначено, що «митне оформлення товарів, що були ввезені з території ВЕЗ «Крим» на іншу територію України та вивозяться за межі митної території України як товари українського походження, здійснюється відповідно до Митного кодексу України на іншій (крім окупованої) території України з обов'язковим наданням митниці документів, що підтверджують походження товарів з України, передбачених Митним кодексом та/або відповідною міжнародною угодою»⁶²⁰. Крім того, КМУ має право тимчасово обмежити поставки окремих товарів (робіт, послуг) та/або під окремими (всіма) митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію (стаття 12.4).

У постанові КМУ № 1035 від 16 грудня 2015 року «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої

618 Про доктину позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини див. більш докладно: Хрестова Г. О. Позитивні зобов'язання держави у сфері прав людини: сучасні виклики : монографія. Харків : Право, 2018. Ст. 12.

619 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 4 червня 2015 р. № 367.

620 Закон України Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII.

території України на тимчасово окуповану територію» було заборонено постачання товарів на територію Криму на період окупації або з тимчасово окупованої території Криму на іншу територію України, за винятком особистих речей громадян та соціально значимих продуктів харчування. Причому, як перелік особистих речей, так і продуктів харчування було встановлено окремо. До продуктів та речей додатково висувалася вимога щодо сумарної фактичної вартості, яка не повинна перевищувати еквівалент 10 000 гривень та мати сумарну вагу до 50 кілограмів на одну особу. Перелік товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей особи, фактично повторював перелік, закріплений у статті 370 Митного кодексу України. *Встановлені обмеження фактично зробили неможливим перевезення майна через пропускні пункти, особливо у випадку переїзду осіб на постійне проживання з тимчасово окупованої території, та сприяли зверненню громадян України до суду.*

14 червня 2017 року Київський апеляційний адміністративний суд підтримав Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 1 березня 2017 року у справі № 826/9502/16, якою було визнано незаконним, нечинним та таким, що не відповідає ЄКПЛ, Конституції України та Закону України про права ВПО пункт 1 постанови КМУ № 1035. Саме зазначеним пунктом було заборонено на період тимчасової окупації постачання товарів (робіт, послуг) під усіма митними режимами з ТОТ на іншу територію України та/або з іншої території України на ТОТ, за винятком особистих речей громадян та соціально значущих продуктів харчування з установленим широким колом обмежень. Тобто завдяки судовому рішенню обмеження у перевезенні особистих речей з Криму визнано незаконними, а відповідні зміни внесені до Постанови. Водночас правозахисники досі констатують випадки застосування постанови КМУ без змін, що вимагає проведення розслідувань та надання відповідних роз'яснень.

Порядок перевезення майна через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей регулюється, головним чином, Тимчасовим Порядком контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей № 222⁶²¹, який замінив Порядок, що діяв раніше відповідно до наказу № 415 першого заступника керівника Антитерористичного центру. Для перетину лінії розмежування особі також необхідно отримати спеціальний дозвіл. Переміщення товарів (вантажів) через лінію зіткнення та/або в її межах фізичними особами і суб'єктами господарювання, які здійснюють такі переміщення, визначається Порядком переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затвердженим постановою КМУ «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції» від 1 березня 2017 року № 99 (зі змінами відповідно до постанови КМУ № 623 від 18 серпня 2017 року)⁶²². Порядок регламентує процедури перевезення товарів фізичними особами, суб'єктами господарювання, вимоги бути включеним до переліку відповідних суб'єктів, підстави відмови у цьому, порядок перевірки товарів на контрольних пунктах, регулює переміщення товарів з/до гуманітарно-логістичних центрів гуманітарних вантажів на ТНТ тощо.

Перелік особистих речей, товарів, їх обсяг, об'єм, перелік продуктів харчування, їх максимальна вартість регулюються наказом МТОТ № 39 от 24 березня 2017 року зі змінами. Передбачений перелік продуктів харчування та товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей громадян, суттєво обмежує права ВПО, порушуючи законодавчо закріплене право ВПО на сприяння у переміщенні рухомого майна ВПО. Зокрема, чинним залишається положення, що передбачає необхідність мати одяг, білизну, взуття, що призначені виключно для власного користування та виключно з ознаками таких, що були у користуванні. Так само

621 Тимчасовий Порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 14 квітня 2017 р. № 222-ог.

622 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції» від 1 березня 2017 р. № 99 (зі змінами).

це правило діє для інших власних речей. З ознаками користування можна перевозити меблі, посуд, кухонне приладдя, побутову техніку, постіль та постільну білизну, книги, зошити, канцелярське приладдя, килими, картини, освітлювальні прилади, інструменти, дитячі іграшки в разі переїзду особи на проживання з неконтрольованої території на контрольовану територію. Однак, навіть здійснюючи переїзд, особи не можуть перевозити речі на суму, більшу за еквівалент 10 000 грн. Встановлення такої максимальної суми для перевезення майна у випадку переїзду є абсолютно незрозумілим. Усі речі, вартість яких, на думку ДФС на пунктах пропуску, буде перевищувати встановлений максимум, не пропускаються. Навіть, якщо особи спромоглися продати своє майно на ТОТ, такі самі обмеження чекають на перевезення готівки, попри те, що безготівкові розрахунки залишаються недоступними.

Обмеженню у перевезенні готівкових коштів з/на ТОТ приділялася увага у Базовому аналізі. Встановлені обмеження базуються на загальних правилах переміщення готівкових коштів через державний кордон та досі залишаються наявними. Вони продовжують негативно впливати на можливість ВПО продати певне майно і разом з обмеженнями на його перевезення можуть погіршувати положення ВПО. Необхідно також враховувати, що все більша кількість ВПО інтегруються у приймаючі громади та не планують найближчим часом повертатися на постійне проживання до ТОТ, що підкреслює важливість для них можливості продажу майна або його перевезення.

Отже, незважаючи на скасування пункту 1 постанови КМУ № 1035, надані раніше рекомендації стосовно скасування обмежень на перевезення товарів, особистих речей тощо з/на ТОТ Криму залишаються актуальними, як і встановлені обмеження щодо перевезення речей, майна з/на ТОТ Донецької і Луганської областей.

Банківські вклади

Після анексії Криму в 2014 році та окупації частини Луганської і Донецької областей наявними були масові проблеми з поверненням депозитів та розблокуванням банківських карток. Особливо це стосувалося жителів анексованого Криму. Так, Приватбанком було винесено рішення про заморозку кримських депозитів та блокування банківських карток. Особам, які отримали громадянство РФ, частину вкладів було повернено з російського Фонду захисту вкладів. До основних проблем українським банком було віднесено необхідність з'ясування наявності зазначених вкладів на балансі, а також уникнення подвійного повернення вкладів особам, які отримали громадянство РФ та повернули свої вклади з російського Фонду, на відміну від громадян України, які виїхали з Криму або відмовилися від громадянства РФ.

У цілому, незважаючи на відсутність законодавчого врегулювання цього питання, українська судова практика склалася на користь позивачів, наочним прикладом якої є Ухвала Верховного Суду України, винесена ще у 2015 році⁶²³. Позитивні рішення на користь позивачів стосовно повернення вкладів продовжували виноситися судами й протягом 2017–2018 років⁶²⁴, що підкреслює необхідність запровадження єдиного правового механізму вирішення цього питання.

З іншого боку, наявність депозитних рахунків у ВПО у розмірі більше 10-кратного розміру прожиткового мінімуму була підставою для відмови чи припинення виплати щомісячної адресної допомоги до 2017 року. У вересні 2017 року максимальний розмір депозиту, який дозволяється для отримання зазначеної допомоги, було збільшено до 25-кратного розміру прожиткового мінімуму. Таке підвищення максимального розміру полегшило ситуацію, однак до кінця її не вирішило.

⁶²³ Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 8 жовтня 2015 р. у справі №6-18328св15.

⁶²⁴ Дайджест Української Гельсінської спілки з прав людини, липень – вересень 2018 р. Доступно за посиланням: https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2017/12/UHHRU_Digest_1234_Nov_2017_Ukr-1.pdf.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щодо власності та майна надано такі рекомендації:

- Розробити прозорий, доступний позасудовий (арбітражний) механізм реституції/компенсації за матеріальну шкоду, завдану власникам майна (рухомого, нерухомого) у результаті збройного конфлікту на підконтрольній території України, включаючи розробку уніфікованої методології визначення обсягу пошкоджень та альтернативні можливості відновлення порушених прав для постраждалих осіб.
- Заснувати спеціальну базу втраченої або покинутої власності на непідконтрольній території внутрішньо переміщених осіб, біженців та інших цивільних осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, включаючи отримання від ВПО та документування інформації про обставини продажу майна з метою виявлення випадків продажу під примусом для отримання компенсації після деокупації.
- Вжити всіх доступних заходів для забезпечення захисту домівок, земельних ділянок та власності, покинутої ВПО, від руйнування, незаконного використання або заволодіння і вилучення, особливо на територіях, які є прилеглими до лінії зіткнення.
- Розробити зміни до законодавства для відновлення строку позовної давності для справ, пов'язаних із порушенням майнових прав у контексті конфлікту.
- Забезпечити право ВПО на переміщення їх майна з тимчасово окупованих територій без сплати будь-яких митних платежів чи податків, а також без невиправданих заборон. Внести зміни до чинних підзаконних актів (наказу МТОТ № 39, постанови КМУ № 99, постанови КМУ № 1035) для приведення їх у відповідність до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» стосовно реалізації права ВПО на сприяння у переміщенні їх рухомого майна. Скасувати перелік дозволених речей для переміщення через адміністративний кордон та лінії зіткнення і запровадити перелік заборонених для перевезення речей⁶²⁵. Зокрема, скасувати норму Закону України про Вільну економічну зону «Крим» щодо розповсюдження на перетин адміністративного кордону з/на ТОТ норми статті 370 Митного кодексу України.
- Розробити незалежну, прозору та недискримінаційну процедуру, яка б забезпечувала переміщення грошових коштів ВПО з тимчасово окупованих територій, включаючи скасування обмеження для ВПО на перевезення готівки з ТОТ.
- Забезпечити вільний доступ внутрішньо переміщених осіб до їх накопичень у банківських установах та гарантувати їм право доступу до їхніх коштів без обмежень або дискримінації, включаючи можливість дострокового розірвання депозитних договорів за виключними обставинами.
- Продовжувати звертатися за спеціалізованою технічною допомогою та співпрацею до відповідних міжнародних установ щодо відновлення житла, землі та іншого майна ВПО та щодо кращих практик і досвіду з цих питань, набутих державами – членами Ради Європи.

⁶²⁵ Перші кроки на виконання цієї рекомендації було здійснено 10 липня 2019 р., коли на засіданні Уряду з голосу внесено зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 99 «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції», де перелік дозволених для переміщення товарів має бути замінені на перелік заборонених товарів. Однак текст документа не доступний та вказана Постанова лишається на офіційному порталі Верховної Ради України без змін.

16. НАЦІОНАЛЬНИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ ОРГАН, ВІДПОВІДАЛЬНИЙ ЗА КООРДИНАЦІЮ ЗАХИСТУ ТА ПІДТРИМКИ ВПО

Світовий досвід продемонстрував, що для того, щоб держави виконували свої обов'язки, пов'язані із ситуацією внутрішнього переміщення, повинно бути чітко визначено, які саме державні суб'єкти відповідальні за це. Науковці зазначають, що якщо цього немає, існує серйозний ризик ситуації, сформульованої так: «якщо відповідають всі, то не відповідає ніхто». Визначення державою урядового уповноваженого органу, що забезпечує ефективне внутрішнє переміщення, є критично важливим для окреслення як інституційних повноважень, так і відповідальності⁶²⁶.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Визначення інституційного уповноваженого органу з питань ВПО на державному та, за можливості, на місцевому рівні.

Створення національного механізму координації імплементації законодавства, що вирішує питання внутрішнього переміщення, визначає його повноваження та відповідальність.

Виділення належних ресурсів у державному бюджеті для надання органам влади необхідних фінансових коштів для виконання обов'язків, що покладаються на них.

Створення механізму, що відповідає за надання гуманітарної підтримки ВПО.

А. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення* зазначено, що на державну владу покладаються «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, які перебувають під її юрисдикцією»⁶²⁷. Хоча *Керівні принципи* не зазначають, за допомогою яких інституційних механізмів органи влади повинні виконувати власні обов'язки, у Параметрах відповідальності, які були розроблені задля того, щоб допомагати державам практично реалізувати концепцію національної відповідальності за вирішення питань внутрішнього переміщення, і на яких наголошено у *Керівних принципах*, таке пояснення надається. Справді, один із дванадцяти показників національної відповідальності, зазначений у Параметрах відповідальності, полягає у тому, що державам варто визначити уповноважений орган для координації відповіді уряду на внутрішнє переміщення, а також координації з місцевими та міжнародними партнерами. Крім цього, йдеться про те, що існують різні інституційні варіанти, до яких входять такі: визначення існуючого державного органу, на якому буде відповідальність за координацію відповіді уряду на внутрішнє переміщення, створення нового державного органу з такими функціями або створення міжміністерського комітету. Незалежно від того, який інституційний варіант буде обрано, у Параметрах відповідальності наголошується на тому, що державний інституційний уповноважений орган з питань ВПО повинен відповідати переліку основних критеріїв: до його повноважень повинні входити як захист, так і допомога, а також прийняття рішень щодо переміщення; його працівники повинні бути обізнані у питаннях щодо ВПО (див. розділ про заходи з інформування та навчання); орган повинен мати належну політичну вагу в межах уряду; для ефективного виконання власних повноважень він повинен бути належним чином укомплектований як людськими, так і фінансовими ресурсами (див. розділ 17 «Виділення до-

⁶²⁶ Параметри відповідальності національної влади, С. 18. Див. також: Елізабет Ферріс, Ерін Муні та Шарін Старк (from Responsibility to Response: Assessing National Approaches to Internal Displacement (Brookings Institution – London School of Economics Project on Internal Displacement, 2011), Стр. 87–88.

⁶²⁷ Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 3.

статніх ресурсів). Крім того, до діяльності органу повинна входити співпраця з НУО та іншими громадськими організаціями, діяльність яких зосереджена на захисті та підтримці ВПО, до того ж орган може значно виграти від такої співпраці⁶²⁸.

В. Стандарти Ради Європи

Основні нормативні документи Ради Європи, зокрема Європейська конвенція з прав людини, Європейська соціальна хартія та Рамкова конвенція про захист національних меншин, не включають в себе ніяких посилань на необхідність того, щоб держави створили координаційний центр для ВПО, на який, дійсно, слід очікувати, оскільки вищезгадані документи не стосуються ВПО.

Також не має посилання на це в Рекомендації Комітету міністрів про внутрішньо переміщених осіб чи в Пояснювальній записці до нього. Рекомендація просто нагадує принцип національної відповідальності, за яким держави несуть «основну відповідальність за захист і допомогу» ВПО⁶²⁹. Це загальне посилання, однак, актуальне, оскільки, як було зазначено вище, саме з метою сприяння встановленню національної відповідальності рекомендується створення координаційного центру ВПО.

У Рекомендації Парламентської асамблеї від 2009 року пропонується «розглянути, прийняти і забезпечити здійснення національних стратегій і планів дій шляхом встановлення чітких правових та інституційних рамок забезпечення ефективного захисту ВПО і вирішення проблем, пов'язаних із конкретними чинниками їхньої вразливості»⁶³⁰, які можуть бути інтерпретовані як сигнал до створення координаційного центру у відповідних країнах. Нарешті, в доповіді Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців Парламентська асамблея рекомендує «створення національного урядового координаційного центру для ВПО, щоб впоратися із цією проблемою ефективно, в той час як місцеві відділення також повинні бути створені з метою підвищення обізнаності про становище ВПО і їхні права»⁶³¹. Парламентська Резолюція в результаті доповіді йде далі і пропонує державам-членам «заснувати національний координаційний центр для переміщених осіб і біженців, а також гарантувати достатні адміністративні та фінансові ресурси для надання допомоги переміщеним особам у відповідних країнах»⁶³². Таким чином, висновки Парламентської асамблеї слід розглядати як найбільш розвинені в питанні про встановлення національних координаційних центрів.

С. Аналіз національного законодавства

Створення державного органу, який би опікувався захистом прав ВПО та мешканців тимчасово окупованих територій, відповідало суспільному запиту, численним рекомендаціям міжнародних партнерів, світовому досвіду та очікуванням громадських організацій, які надавали допомогу ВПО. В умовах конфлікту і масового внутрішнього переміщення надзвичайно важливо, щоб координуючу позицію займав один орган, який був би відповідальним за формування державної політики в сфері, що стосується ВПО та осіб, що залишилися в зоні конфлікту. І такий центральний орган виконавчої влади в Україні був створений.

20 квітня 2016 року Кабінет Міністрів прийняв постанову № 299 «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб», від-

628 Параметри відповідальності національної влади, С. 18.

629 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., Преамбула.

630 Рекомендація ПАРЄ 1877(2009) «Забути люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 р., п. 15.3.1.

631 Доповідь ПАРЄ «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», Док. 13507, 5 травня 2014 р., п. 74.

632 Резолюція ПАРЄ 2026(2014) «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», 18 листопада 2014 р., п. 10.2.2.

повідно до якої Державне агентство з питань відновлення Донбасу і Державна служба з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя були реорганізовані шляхом злиття у Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. За декілька місяців було затверджено Положення про МТОТ⁶³³: Міністерство, зокрема, було визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Серед основних завдань МТОТ було визначено забезпечення формування і реалізацію державної політики з питань ТОТ та населення, що на цих територіях проживає, ВПО, застосування норм міжнародного гуманітарного права; розбудови миру, відновлення та розвиток Донецької та Луганської областей; участь у формуванні й реалізації державної політики щодо захисту державних активів; захисту прав і свобод осіб, які порушено внаслідок тимчасової окупації частини території України або втрати контролю над її частиною; та інші завдання відповідно до повноважень. В експертному середовищі наголошувалось, що поєднання в одному Міністерстві питань, що стосуються ТОТ та гуманітарної політики, а також питань, пов'язаних із реалізацією прав ВПО, не мають призводити до домінування певних компетенцій, а все ж реалізовуватися Міністерством системно і цілісно.

Структура Міністерства відповідала його основним завданням і охоплювала декілька управлінь, зокрема, з питань східних регіонів, з питань АР Крим та міста Севастополя, з питань внутрішньо переміщених осіб та гуманітарного співробітництва. Крім того, включала відділи з питань конфлікту та постконфліктного врегулювання; з питань осіб, позбавлених особистої свободи, а також сектори у Донецькій, Луганській та Херсонській областях⁶³⁴. Варто відзначити позитивні тенденції щодо створення секторів Міністерства в регіонах, які наближені до тимчасово окупованих територій. Водночас доцільно розглянути питання збільшення чисельності персоналу, який працює на місцях у регіонах, та поліпшення організаційно-технічної діяльності секторів.

Згідно з Положенням, МТОТ мало достатньо розгалужені повноваження, зокрема, узагальнення практики застосування законодавства з питань, що віднесені до повноважень МТОТ, розробка пропозицій щодо його вдосконалення, підготовка проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та внесення їх на розгляд Кабінету Міністрів України та інші.

У листопаді 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року⁶³⁵. Відповідно до пункту 2 даного Розпорядження КМУ, МТОТ разом із Міністерством соціальної політики та іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади було доручено розробити та подати у тримісячний строк Кабінетові Міністрів України проект плану заходів з реалізації Стратегії, схваленої цим Розпорядженням. План заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року був затверджений майже через рік⁶³⁶. Одним із основних виконавців цього Плану є МТОТ. Проте, незважаючи на позитивні моменти Плану, варто зауважити, що на його реалізацію не було закладено окремі кошти в державному бюджеті України на 2019 рік.

Попри достатньо широкі повноваження МТОТ у питаннях, що стосуються захисту прав ВПО, у профільному Законі «Про забезпечення прав і свобод ВПО» відсутній такий суб'єкт,

633 Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 8 червня 2016 р. №376.

634 Структура МТОТ. Доступно за посиланням: <https://mtot.gov.ua/files/uploads/82837fb0-0a9d-11e9-9b85-812dff4ac556.png>.

635 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. №909-р.

636 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2018 р. №944-р.

як МТОТ. Очевидно, така ситуація склалася через те, що Закон був прийнятий раніше (у 2014 році), аніж було утворено Міністерство (у 2016 році). Проте внесення відповідних змін до профільного Закону і закріплення координуючих повноважень МТОТ (тепер – його правонаступника – Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (Мінветеранів) – див. нижче) не тільки в Положенні, але і в Законі, дозволило б підкреслити відповідну роль Міністерства серед інших ЦОВВ, які дотичні до вирішення питань щодо ВПО.

При тому, що Урядом створено спеціальний орган, який покликаний опікуватися питаннями щодо ВПО і захисту їхніх прав, все ж повноваження щодо обліку ВПО (в тому числі – збір інформації щодо їхніх потреб), а також питання надання соціальних виплат ВПО, в тому числі щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на проживання, зокрема на оплату житлово-комунальних послуг, знаходяться в компетенції Міністерства соціальної політики України. В цих питаннях міністерства відверто конкурують, що іноді призводить до відсутності позитивних результатів у сфері реалізації державної політики із захисту прав ВПО та просування проектів нормативно-правових актів, хоча мали б демонструвати конструктивну співпрацю.

У цілому питання перетинання повноважень МТОТ та інших міністерств є доволі актуальним. Так, наприклад, одним із повноважень Міністерства є сприяння разом із МОН та органами місцевого самоврядування здобуттю внутрішньо переміщеними особами дошкільної, початкової, базової та повної загальної середньої освіти, професійно-технічної освіти, а також вищої освіти⁶³⁷. При цьому, відповідно до частини 4 статті 11 Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», це є повноваження Центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах освіти і науки, тобто Міністерства освіти і науки України. Таким чином, залишається незрозумілим, яким чином можуть ці повноваження бути реалізовані МТОТ та МОН спільно, особливо в ситуації відсутності спільної позиції міністерств, де межа компетенцій та відповідальності у питаннях забезпечення реалізації права на освіту ВПО або мешканців окупованих територій, наскільки МОН у своїх рішеннях з цих питань має задіювати МТОТ, тощо. Це зумовлює доцільність розглянути питання про забезпечення координації політики у сфері внутрішнього переміщення та реагування на наслідки збройного конфлікту на рівні профільного віце-прем'єр-міністра та його Офісу.

Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 року № 829 МТОТ було інтегровано в єдине Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (Мінветеранів)⁶³⁸. Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 року № 1175 «Деякі питання Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» (назва постанови в редакції постанови КМУ № 887 від 16 жовтня 2019 року), затверджено Положення про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. При цьому питання загальної координації та обсягу відповідних повноважень для здійснення координації діяльності усіх інших ЦОВВ по питаннях ВПО викликає занепокоєння та має віднайти ефективне вирішення.

Нарешті, постанова Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 року № 849 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України» визначила пріоритети щодо діяльності Уряду на наступні п'ять років, куди увійшли ВПО, у тому числі й Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Ціль 5.3 передбачає, що внутрішньо переміщені особи та мешканці тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим мають бути реінтегровані до сучасного українського простору. Показниками ефективності визначено такі:

⁶³⁷ Положення про МТОТ, п. 4.24.

⁶³⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади».

- Кількість учнів і студентів із тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей та АР Крим, які навчаються на підконтрольній Україні території
- Кількість внутрішньо переміщених осіб, які повноцінно інтегровані до місцевих громад
- Кількість працевлаштованих внутрішньо переміщених осіб
- Кількість внутрішньо переміщених осіб, що перебувають у черзі для отримання компенсації за житло.

Для досягнення цих цілей надважливо не допустити зменшення уваги національного уповноваженого органу, відповідального за координацію захисту та підтримки ВПО, до проблем вимушених переселенців, сприяти віднайденню тривалих рішень та послідовному виконанню державою своїх зобов'язань у ситуації внутрішнього переміщення за підтримки міжнародних партнерів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Розмежувати сферу компетенції Мінветеранів та інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) у питаннях, що стосуються реалізації прав ВПО та мешканців ТОТ (зокрема, в сферах житла, надання соціальної допомоги, освіти, визначити потреби ВПО та інших) та внести, за необхідності, відповідні зміни до Положення про Мінветеранів.*
- *Внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» щодо закріплення повноважень Мінветеранів у питаннях, що стосуються забезпечення прав і свобод ВПО.*
- *Розглянути питання про забезпечення координації політики у сфері внутрішнього переміщення та реагування на наслідки збройного конфлікту на рівні профільного віце-прем'єр-міністра та його Офісу.*
- *Забезпечити належне фінансування заходів, передбачених Планом заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року; забезпечити врахування стандартів ООН та Ради Європи щодо гарантування прав ВПО та кращих практик стосовно довгострокових рішень при розробці Стратегії інтеграції ВПО та відповідного плану заходів на наступний період.*
- *Систематично підвищувати обізнаність співробітників Міністерства у питаннях, що стосуються застосування міжнародних стандартів стосовно ВПО, у тому числі практики ЄСПЛ.*
- *Забезпечити належний рівень діяльності (в тому числі, організаційно-технічний) утворених в установленому порядку територіальних органів Мінветеранів (з урахуванням досвіду роботи секторів МТОТ у Донецькій, Луганській та Херсонській областях).*
- *Підвищувати взаємодію і співпрацю з іншими регіональними представництвами ЦОВВ.*

17. ВИДІЛЕННЯ ДОСТАТНІХ РЕСУРСІВ

Для виконання зобов'язань держави щодо захисту, підтримки та забезпечення довготривалих рішень щодо ВПО, у тому числі за допомогою виконання зобов'язань за договорами та впровадження будь-яких внутрішніх законів або програм у цій сфері, держава потребує значних фінансових та людських ресурсів. Дійсно, один із показників національної відповідальності вирішення питань внутрішнього переміщення полягає в тому, що «уряд, за можливості, виділяє ресурси для задоволення потреб та захисту прав внутріш-

ньо переміщеного населення»⁶³⁹. У випадку, якщо у держави не вистачає достатніх ресурсів для повного задоволення потреб ВПО, вона може звернутися за допомогою до міжнародної спільноти. Навіть тоді демонстрація того факту, що питання внутрішнього переселення є пріоритетним на національному рівні, шляхом виділення урядом ресурсів бюджету в будь-якому можливому розмірі, є беззаперечним інструментом залучення ресурсів за допомогою міжнародної спільноти⁶⁴⁰. Звісно, допомога також може бути потрібна гуманітарним програмам, що вирішують проблеми ВПО, а також членам місцевого населення, що приймає таких осіб.

У Керівництві для законодавців і високопосадовців наголошується на чотирьох важливих факторах, які необхідно враховувати при вирішенні питань щодо виділення ресурсів для розвитку національного законодавства та політики стосовно внутрішнього переміщення. По-перше, високопосадовці та розробники політики повинні завчасно мати «реалістичне розуміння» того, які бюджетні кошти, людські та гуманітарні ресурси будуть необхідні для впровадження законів та/або програм, і яка кількість є фактично наявною. Враховуючи те, що обсяг державних ресурсів може виявитися недостатнім, законодавство та програми повинні містити положення, що сприятимуть ролі національних та міжнародних учасників гуманітарного сектору в наданні підтримки, яка доповнюватиме наявну державну підтримку ресурсами.

По-друге, з метою уникнення затримок в імplementації законів або програм щодо ВПО одразу з моменту прийняття рішення про початок створення цих законів або програм повинна початися робота з координації їхнього створення з річними бюджетними циклами, процедурами залучення працівників та політикою у сфері державних закупівель.

По-третє, надзвичайно важливо забезпечити, щоб усі державні органи, що мають визначені обов'язки з вирішення питань внутрішнього переміщення, не лише на державному, але і на місцевому рівні мали належне забезпечення ресурсами для виконання цих обов'язків. Це може вимагати внесення змін до деяких законів та інших нормативних актів, наприклад тих, які стосуються фіскальної децентралізації⁶⁴¹.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення виділення необхідних людських та фінансових ресурсів для вирішення питань внутрішнього переміщення.

Забезпечення того, щоб органи та організації на державному та місцевому рівнях, що мають чіткі та конкретні зобов'язання у сфері гуманітарної підтримки ВПО, були належним чином забезпечені засобами для виконання цих обов'язків.

А. Міжнародно-правова база

Ґрунтуючись на загальновідомих стандартах міжнародного права, Принцип 3 *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення* наголошує на тому, що на державну владу покладаються «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги ВПО, які перебувають під її юрисдикцією»⁶⁴². Тому закономірною відповідальністю держав у цьому випадку є надання належних внутрішніх ресурсів як для забезпечення захисту, так і для надання гуманітарної підтримки ВПО. У Принципі 28 передбачається, що органи влади повинні «надати засоби», що дадуть ВПО можливість безпечно та добровільно повернутися до власних домівок або місць постійного проживання або оселитися в будь-якій іншій час-

639 Параметри відповідальності національної влади, С. 18.

640 Там само.

641 Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 37.

642 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 3.

тині країни, тобто знайти довгострокове вирішення переселення⁶⁴³. Генеральна Асамблея ООН, заохочуючи держави розробити та запровадити внутрішнє законодавство та політику, що охоплювала б усі стадії переміщення та ґрунтувалась би на *Керівних принципах*, закликала держави зробити це за допомогою «залучення бюджетних ресурсів»⁶⁴⁴. Дійсно, як було зазначено вище, один із дванадцяти показників національної відповідальності, зазначений у Параметрах відповідальності національної влади, що розроблювались, ґрунтуючись на *Керівних принципах* та практиках держав, полягає у тому, що уряд виділяє всі можливі державні ресурси на задоволення потреб ВПО⁶⁴⁵.

У випадку, якщо внутрішніх ресурсів недостатньо, Принцип 25 *Керівних принципів* передбачає, що держави можуть попросити та сприяти підтримці міжнародної спільноти (див. розділ 21 «Співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами»).

В. Стандарти Ради Європи

Стандарти Ради Європи не роблять явного посилання на необхідність у забезпеченні достатніми ресурсами для вирішення державами питання щодо внутрішнього переміщення. Рекомендація Комітету міністрів РЄ про внутрішнє переміщення нагадує про основну відповідальність держав щодо забезпечення захисту та гуманітарної допомоги ВПО⁶⁴⁶. Ця відповідальність передбачає, що держави повинні просити про допомогу в інших держав або міжнародних організацій, якщо вони не можуть надати її самі, і у разі, якщо така допомога надається, вона не повинна бути безпідставно відхиленою⁶⁴⁷ (див. також розділ 21 «Співпраця з національними та міжнародними гуманітарними партнерами»).

Крім гуманітарної допомоги, державам слід установити «умови для правильної і стійкої інтеграції внутрішньо переміщених осіб після їх переміщення»⁶⁴⁸. Для цього необхідно, щоб держави вжили заходів щодо підтримки самостійного економічного розвитку ВПО та їх забезпечення відповідним житлом, охороною здоров'я та освітою⁶⁴⁹; всі ці заходи обов'язково вимагають виділення ресурсів. Крім того, відповідно до *Керівних принципів*, які держави – члени Ради Європи зобов'язалися втілити⁶⁵⁰, держави повинні «забезпечити кошти» на створення умов для підтримки повернення, розселення та реінтеграції ВПО⁶⁵¹.

Відповідальність щодо виділення достатньої кількості ресурсів також згадується в Пояснювальній записці Комітету міністрів, що підкреслює «абсолютну необхідність забезпечення того, щоб фінансова допомога, яка надається національними або міжнародними органами, не була відвернена від свого первісного призначення, щоб відкрито поширювалась, а підзвітність забезпечувалась на кожному етапі в процесі надання даної допомоги»⁶⁵².

На європейському рівні Рекомендацією ПАРЕ 1877(2009) було визнано «необхідність продовження надання міжнародної допомоги ВПО з фінансової та технічної точки зору за для того, щоб уникнути їх перетворення на “забутих людей” Європи»⁶⁵³, закликаючи до розподілу ресурсів між всіма державами – учасницями Ради Європи. Крім того, в Рекомендації

643 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 28.

644 Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 64/162 «Захист внутрішньо переселених осіб», 2010, A/RES/64/162, п. 12.

645 Параметри відповідальності національної влади, С. 18.

646 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., п. 4.

647 Там само.

648 Там само, п. 12.

649 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)б, Додаток CM(2006)36 від 8 березня 2006 р., п. 12.

650 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., Прембула.

651 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 3.

652 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)б, Додаток CM(2006)36 від 8 березня 2006 р., п. 4.

653 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 р., п. 11.

ПАРЄ 2026 від 2014 року допускається співпраця між державами – учасницями і Банком розвитку Ради Європи з метою виділення ресурсів для загальної допомоги внутрішньо переміщеним особам за аналогією із Сараєвським процесом, що розпочався в 2005 році⁶⁵⁴.

Деякі стандарти для розподілу і перерозподілу ресурсів на місцевому рівні можуть засновуватися на рішенні Конгресу місцевих і регіональних органів влади. Корисна рекомендація була укладена Конгресом щодо подальшої діяльності у зв'язку з положенням біженців і внутрішньо переміщених осіб у колишній Югославії в 2004 році, коли він закликав «Банк розвитку Ради Європи до розробки програм і заходів, спрямованих на надання допомоги місцевим і регіональним органам влади в країнах, про які йде мова, щоб поліпшити їхню відповідь на повернення і/або інтеграцію біженців та переміщених осіб, наприклад шляхом проведення національних семінарів з питань механізмів фінансування, що надаються Банком розвитку»⁶⁵⁵. Пізніше, у своїй резолюції щодо вирішення питання про соціальні права іммігрантів, Конгрес закликав до «підтримки, зокрема, за рахунок грантів, неурядових організацій, які беруть участь у сприянні більш ефективній інтеграції іммігрантів». Хоча цей документ розглядає інтеграцію іноземних іммігрантів, етнічний аспект конфліктів, що викликають внутрішнє переміщення, може стати відправною точкою аналогічного підходу до процесу примирення.

С. Аналіз національного законодавства

У контексті забезпечення дотримання прав ВПО держава має переважно позитивні зобов'язання. Це, у свою чергу, вимагає витрат певних ресурсів, не накладаючи при цьому на неї непомірний тягар. З огляду на правила функціонування державного апарату такі ресурси вимагають планування та/або резервування.

Окрім того, варто зауважити, що в умовах децентралізації державного управління існує ризик покладення занадто великого тягаря на місцеві бюджети, тоді як проблема захисту та підтримки ВПО має загальнонаціональний характер і має вирішуватися за істотною участю національного Уряду.

Ресурсів потребують як заходи із безпосередньої підтримки ВПО, так і запровадження державних програм з адаптації та інтеграції, а також пошук і розробка сталих рішень. Якщо питання безпосередньої гуманітарної допомоги ВПО є найбільш очевидним аспектом проблеми, то питання пошуку сталих рішень вимагає особливої уваги. Лише через стратегічний підхід можна вирішити поточні проблеми ВПО та зменшити ризики виникнення кризи внутрішнього переміщення в майбутньому.

Розподіл державних ресурсів в Україні відбувається через так званий бюджетний процес. Конституція України визначає загальні принципи бюджетного процесу на державному та місцевому рівнях. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави (стаття 95). Щороку Кабінет Міністрів готує проект Закону про Державний бюджет України на наступний рік. Державний бюджет затверджується Верховною Радою (парламентом) щорічно на період з 1 січня по 31 грудня або за особливих обставин на інший період. На регіональному рівні місцеві ради затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Держава бере участь у формуванні доходів бюджету місцевого самоврядування та фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, які впливають із рішень державних органів, повинні бути компенсовані державою.

Усі правила державного бюджетного процесу повинні бути встановлені виключно законами, прийнятими парламентом, у повній відповідності до Бюджетного кодексу України.

654 Доповідь ПАРЄ «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», Док. 13507, 5 травня 2014 року, п. 19.

655 Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад 147(2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість в Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади», 27 травня 2004 р., ст. 10j.

Бюджетний кодекс регулює процеси розробки, розгляду і затвердження державного бюджету, а також його виконання, звітність про його виконання, контроль за дотриманням бюджетного законодавства, а також відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Бюджетний кодекс також визначає правові засади формування та виплати державного та місцевого боргу.

З огляду на зазначені процедурні аспекти важливим є залучення ВПО до участі в управлінні справами суспільства і, зокрема, допуск ВПО до участі у виборах та залучення до прийняття рішень на всіх рівнях влади. Розподіл ресурсів з урахуванням потреб ВПО тільки тоді буде ефективним, коли він здійснюватиметься не лише під тиском міжнародних партнерів України, але також і за активною участю самих ВПО з можливістю реального впливу на результат. (Більш детально з цього приводу див. розділи, присвячені питанням участі у виборах (розділ 14) і консультаціям та залученості ВПО (розділ 20)).

Спеціальні положення, що стосуються джерел фінансового забезпечення реалізації прав і свобод ВПО, встановлені статтею 15 Закону «Про забезпечення прав і свобод ВПО». На додаток до згадки про те, що фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб за рахунок бюджетних коштів здійснюється відповідно до зазначеного вище бюджетного законодавства, Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» проголошує, що заходи щодо забезпечення соціальних прав і гарантій ВПО, зокрема щодо прийому, проїзду, розміщення та облаштування, є видатковими зобов'язаннями України та органів місцевого самоврядування. Стаття 15 також передбачає можливість залучення коштів приватних підприємств, установ та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також благодійної допомоги від фізичних та юридичних осіб, спрямованої на забезпечення задоволення потреб та реалізації прав і свобод ВПО.

Статтею 86 Кодексу цивільного захисту України передбачено обов'язок держави із забезпечення житлом постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій, який здійснюється за рахунок державних коштів, виділених на зазначені цілі.

Відповідно до статті 89 Кодексу цивільного захисту України передбачено надання постраждалим, які евакуюються, відселяються на нове місце проживання у зв'язку з надзвичайними ситуаціями, компенсацій та пільг у вигляді оплати вартості проїзду, витрат на перевезення майна залізничним, водним або автомобільним видами транспорту (крім випадків, коли транспортні засоби надаються безоплатно), а також одержання безвідсоткової позики на господарське обзаведення у порядку та розмірі, встановлених Кабінетом Міністрів України.

Варто відзначити, що від реалізації окремих програм, спрямованих на вирішення першочергових проблем ВПО (працевлаштування⁶⁵⁶, забезпечення тимчасовим житлом тощо⁶⁵⁷), Уряд перейшов до пошуку довгострокових рішень⁶⁵⁸. Ухвалення Стратегії інтеграції ВПО можна вважати позитивним наслідком створення в Україні МТОТ. Так само розпорядженням КМУ від 21 листопада 2018 року № 944-р було затверджено план заходів з реалізації зазначеної Стратегії. Водночас, на фоні прийняття такої стратегії, очевидним стає також проблема виділення достатніх ресурсів на її реалізацію.

Фактично, за своїм статусом ухвалена Стратегія, попри значно більш системне і глибоке опрацювання проблем, є результатом роботи МТОТ і не є документом Кабінету Міністрів. Варто звернути увагу на те, що її не «затверджено», а лише схвалено розпорядженням КМУ, яке має значно меншу юридичну силу, ніж постанова КМУ.

656 Див. Основні напрями розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015–2016 роки, затвержені постановою Кабінету Міністрів України від 8 липня 2015 р. № 505.

657 Див. Програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року.

658 Див. Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 р. № 909-р.

Водночас Законом України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року в разі затвердження відповідних програм передбачено обов'язкове виділення фінансових ресурсів. Попри це, навіть програми, які діяли раніше, не відповідали цій вимозі. Це є порушенням встановлених національним законодавством правил щодо державних програм⁶⁵⁹. Крім того, це суперечить зобов'язанням КМУ прийняти комплексну державну програму цільової підтримки соціальної адаптації ВПО, яка має визначити джерела та обсяги фінансування такої підтримки в разі масового (більше 100 000 осіб) переміщення громадян України або якщо обставини, що викликали переміщення, зберігаються протягом понад 6 місяців⁶⁶⁰.

Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» було передбачено, що Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету має здійснювати розподіл резерву коштів освітньої субвенції, медичної субвенції, а також нерозподілених видатків цих субвенцій для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, між місцевими бюджетами, а також перерозподіл таких субвенцій між місцевими бюджетами для забезпечення обслуговування ВПО.

У Державному бюджеті на 2017 рік, так само як і на 2018 рік, згадка про внутрішньо переміщених осіб майже відсутня. Фінансування виділяється лише на утримання апарату Міністерства з питань тимчасово окупованих територій, підтримку осіб, які були позбавлені свободи на непідконтрольних територіях, та на «Пілотні заходи з реагування на проблеми для розвитку, викликані переміщенням осіб та поверненням комбатантів».

У Державному бюджеті на 2019 рік з'являється згадка про державну програму з іпотечного кредитування придбання житла ВПО (надання пільгових іпотечних кредитів внутрішньо переміщеним особам) та передбачено виділення коштів на субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на реалізацію проекту «Житло для внутрішньо переміщених осіб» (див. статтю 14 Закону України «Про державний бюджет на 2019 рік»).

Таким чином, попри зміну підходу до проблем ВПО, проблема виділення достатніх ресурсів залишається не вирішеною і зберігається значний розрив між зобов'язаннями за законом і фактичним виділенням державних ресурсів для реалізації програм щодо внутрішнього переміщення.

На сьогодні фактично єдиним видом прямої фінансової підтримки ВПО із боку держави є «щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», відповідно до постанови КМУ від 1 жовтня 2014 року № 505. Передбачено виплату щомісячної допомоги в таких розмірах:

- для осіб, які отримують пенсію, дітей, студентів денної форми навчання закладів вищої освіти та учнів закладів професійно-технічної освіти, які досягли 18-річного віку (до закінчення закладів освіти, але не довше ніж до досягнення ними 23 років) – 1000 гривень на одну особу (члена сім'ї);
- для осіб з інвалідністю I групи та дітей з інвалідністю – 130 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- для осіб з інвалідністю II групи – 115 відсотків прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність;
- для осіб з інвалідністю III групи – прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність;
- для працездатних осіб – 442 гривні на одну особу (члена сім'ї).

659 Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV.

660 Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ст. 10.

- Загальний розмір допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 3000 гривень, для сім'ї, до складу якої входить особа з інвалідністю або дитина з інвалідністю, – 3400 гривень, для багатодітної сім'ї – 5000 гривень.

Вже зазначалося, що постановою Кабінету Міністрів України № 754 внесено зміни до постанов Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 і 509, якими передбачено зняття обмеження загального розміру грошової допомоги, що виплачується на сім'ю, до складу якої входять двоє і більше осіб з інвалідністю (дітей з інвалідністю).

Недостатня фінансова підтримка створює ризик вимушеного повернення ВПО на не контрольовані Урядом території навіть за відсутності адекватних умов для безпечного і гідного повернення⁶⁶¹.

Через відсутність достатніх ресурсів, що виділяються національним урядом, місцева влада несе особливо важкий фінансовий тягар вирішення проблем ВПО. Це створює серйозний фінансовий тиск на місцеві ресурси, що неминуче позначається на ефективності й різноманітності послуг і підтримки, доступної для ВПО. Це також може створювати додаткову напруженість у відносинах із приймаючими громадами.

Таким чином, в Україні існує проблема виділення достатніх ресурсів. Фактично, законодавством передбачено фінансування лише гуманітарних програм. Попри ухвалення стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб на період до 2020 року, впровадження довгострокових рішень залишається ускладненим через відсутність державного фінансування.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Передбачити в Державному бюджеті України достатні ресурси для фінансування реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, а також для фінансування державних трансфертів до місцевих бюджетів, з метою компенсації витрат на задоволення потреб ВПО, в тому числі щодо довгострокових рішень.*
- *Збалансувати розробку наступної Стратегії інтеграції ВПО та довгострокових рішень й відповідного плану заходів на наступний період із бюджетним процесом, що дозволить забезпечити безперервність фінансування передбачених ними заходів.*
- *Передбачити співфінансування житлових проектів та інших ініціатив з боку державного бюджету, місцевих бюджетів та донорських коштів. Ініціювати проведення донорської конференції для залучення необхідних ресурсів для потреб ВПО.*

18. ПІДВИЩЕННЯ ОБІЗНАНОСТІ І ПРОВЕДЕННЯ НАВЧАННЯ ЩОДО ПРАВ ВПО

На початку конфлікту в 2014 року як представники влади, так і науковці відмічали, що виявилися абсолютно не готові до подібного роду проблем. Підтвердженням цього є повідомлення у вересні 2014 року державними та місцевими органами влади України Спеціальному доповідачу ООН з питань про права людини ВПО про «неготовність до такої кризи» і такої великої кількості ВПО, а також про те, що вони «не мають належного досвіду у вирішенні ситуацій, що виникають під час внутрішнього переміщення»⁶⁶². Відсут-

⁶⁶¹ Верховний комісар ООН у справах біженців. Міжнародні міркування захисту, пов'язані з подіями в Україні, вересень 2015 р., С. 8.

⁶⁶² Доповідь Спеціального доповідача Організації Об'єднаних Націй з питань про права людини внутрішньо переміщених осіб: Поїздка до України, Документ ООН A/HRC/29/34/Add.3 (2 квітня 2015 р.), пп. 9 і 174.

ність знань і досвіду щодо питань ВПО насправді є зрозумілим, оскільки, якщо не враховувати Чорнобильську катастрофу, що сталася у 1986 році, в Україні протягом її історії не було випадків масштабного внутрішнього переміщення, зокрема переміщення внаслідок збройних конфліктів.

Незважаючи на те, що вивчення проблем та потреб ВПО не є новими у світі, міжнародно-правові стандарти щодо внутрішнього переміщення не становили актуального предмета досліджень українських науковців, юристів⁶⁶³, про що свідчила відсутність наукових праць, захищених кандидатських, докторських дисертацій та комплексних публікацій, у тому числі щодо аналізу чи дослідження досвіду зарубіжних держав, які стикалися з питаннями внутрішнього переміщення. Зараз, після п'яти років конфлікту, підвищення обізнаності щодо особливих потреб ВПО і проведення навчання щодо прав цих осіб залишаються важливими елементами ефективної національної допомоги.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення проведення заходів з підвищення обізнаності про існування та характер поняття внутрішнього переміщення й проведення цільового навчання щодо прав ВПО.

А. Міжнародно-правова база

Ґрунтуючись на загальновідомих стандартах міжнародного права, в *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення* наголошується на тому, що на державну владу покладаються «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги ВПО, які перебувають під її юрисдикцією»⁶⁶⁴. І хоча *Керівні принципи* не мають чіткого методу вирішення питань підвищення обізнаності та проведення навчання щодо ВПО, ці заходи повинні розцінюватися як невід'ємні елементи цього зобов'язання. Справді, підвищення обізнаності щодо проблеми внутрішнього переміщення та проведення навчання щодо прав ВПО є двома чіткими показниками національної відповідальності у питанні вирішення проблем внутрішнього переміщення⁶⁶⁵. Крім того, офіційне схвалення урядом *Керівних принципів* буде важливим показником визнання окремих потреб ВПО та зобов'язань держави задовольняти ці потреби, а також захищати права ВПО⁶⁶⁶. Ініціативи уряду щодо підвищення обізнаності про ситуацію з внутрішнім переміщенням та проведення навчання щодо прав ВПО є важливими напрямками, в яких держава може зробити внесок у вигляді спрощення переміщення та вирішення питань, пов'язаних із ним.

(а) Підвищення обізнаності щодо проблеми

Як зазначено у праці *«Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади»*, визнання існування ситуації з внутрішнім переміщенням на її території та її відповідальності за вирішення цієї ситуації є «вкрай важливим першим кроком ефективної національної допомоги». Це визнання, відповідно до цієї праці, «також потребує підвищення національної обізнаності щодо проблеми, досягнення спільного національного консенсусу щодо проблеми та докладання зусиль, спрямованих на те, щоб подолання цієї кризи було національним пріоритетом», а також «сприяння національній солідарності з ВПО», що є надзвичайно важливим для захисту цих осіб та розвіювання стереотипів, з якими можуть зіткнутися ВПО у багатьох випадках.

663 На відсутності досліджень наголошують юристи у своїх працях, які було видано після початку конфлікту. Зокрема, див.: Крахмальова К. О. Адміністративно-правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 20 с.; Михайловський В. І. Адміністративно-правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2018. 16 с.

664 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 5.

665 Параметри відповідальності національної влади, С. 13–16 (показники 2 і 4).

666 Там само, С. 18.

У Керівництві для законодавців і високопосадовців зазначено таке: «Підвищення обізнаності усіх зацікавлених сторін щодо існування та характеру проблеми внутрішнього переміщення та необхідних для її вирішення кроків є важливою умовою для імплементації законодавства та програм у сфері внутрішнього переміщення»⁶⁶⁷. Забезпечення обізнаності серед усіх зацікавлених сторін – посадових осіб в уряді, власне ВПО, громадян загалом, громадянського суспільства, ЗМІ тощо – про законодавство та програми, що стосуються ВПО, є надзвичайно важливим фактором для сприяння та уможливлення їхньої імплементації. Загальні кампанії, спрямовані на підвищення суспільної обізнаності, є неоціненними з багатьох причин, зокрема: (i) допомоги у розвіюванні стереотипів, які часто асоціюються з переміщенням і, як наслідок, зменшення рівня дискримінації ВПО; та (ii) сприяння розумінню того, чому ВПО можуть потребувати спеціальної підтримки за певних умов, на яку особи, що не є ВПО, не можуть претендувати. З аналогічних причин особливо важливо спрямовувати кампанії з підвищення обізнаності у тих громадах або зонах, де проживає велика кількість ВПО.

(b) Проведення навчання щодо прав ВПО

З метою забезпечення того, щоб імплементація законодавства та програм щодо ВПО відбувалася ефективно, їхнє ухвалення повинно супроводжуватися комплексним навчанням, зокрема тих державних посадових осіб, що будуть залучені до процесу імплементації законів та програм щодо ВПО, а також тих, хто буде працювати з цими особами. Як правило, до такого навчання повинні входити: (i) технічні аспекти імплементації законів та програм щодо ВПО; (ii) загальний огляд проблем, з якими стикаються ВПО, а також їхньої вразливої ситуації; та (iii) надання спеціального захисту й підтримки ВПО та вразливим групам ВПО.

Що стосується законодавства та програм щодо ВПО, то «надзвичайно важливо забезпечити, щоб усі посадові особи, до завдань яких входить пряма імплементація цих інструментів, розуміли: ВПО зберігають свої права громадян та постійних мешканців, але наявний той факт, що вони постійно стикаються з ризиками, що супроводжують переміщення, а також існує вразливість, що може унеможливити повне здійснення їхніх прав; як саме повинні діяти посадові особи при виконанні власних обов'язків щодо ВПО; чим саме будь-які нові методи і процедури щодо ВПО відрізняються від звичайних методів і процедур, що застосовуються посадовими особами за нормальних умов; та чому необхідні зміни у підході до того, як посадові особи виконують власну роботу»⁶⁶⁸.

В. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини не включає в себе конкретні заходи щодо підвищення обізнаності або розробки заходів із підготовки кадрів. Жодних заходів не встановлює і Європейська соціальна хартія. Проте положення ЄСХ про права працівників-мігрантів і членів їхніх сімей вимагає, щоб держави-члени вжили заходів проти «поширення неправдивої інформації щодо еміграції та імміграції»⁶⁶⁹, яка є досить актуальною для внутрішньо переміщених осіб, які належать до національних або етнічних меншин, що, можливо, зіткнулися з дискримінацією на ринку праці своєї країни. Аналогічне положення щодо розгляду соціальних прав мігрантів було прийняте Конгресом місцевих і регіональних влад, закликаючи європейські міста і населені пункти до «підвищення обізнаності своїх громадян щодо уникнення дискримінації, зокрема шляхом проведення інформаційних кампаній»⁶⁷⁰.

⁶⁶⁷ Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 24.

⁶⁶⁸ Там само, С. 26–27.

⁶⁶⁹ Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Ст. 19.

⁶⁷⁰ Резолюція Конгресу місцевих і регіональних органів влади 218(2006) «Про встановлення ефективного доступу до соціальних прав для іммігрантів: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 р., п. 106.

Рамкова конвенція про захист національних меншин закликає держави вжити заходів для «сприяння взаємній повазі і розумінню, а також співпраці»⁶⁷¹ між різними особами, що проживають на їхній території. З цією метою держави повинні «вживати заходів у галузі освіти і наукових досліджень з метою заохочення підвищення рівня знань у сфері культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин та превалюючої групи населення»⁶⁷². Такі заходи можуть включати в себе, ймовірно, підготовку кадрів і підвищення освіченості населення.

Рекомендації Комітету міністрів про внутрішнє переміщення осіб закликають Раду Європи до сприяння реалізації *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення*⁶⁷³. Пояснювальна записка уточнює, що суть завдань Рекомендації полягає в тому, аби «підвищити обізнаність щодо деяких питань, які держави – учасниці Ради Європи розглядають як особливо актуальні щодо становища ВПО в сучасній Європі», зокрема питання передової практики у сфері захисту і допомоги ВПО⁶⁷⁴.

Парламентська асамблея також заохочує у своїх резолюціях до підвищення рівня обізнаності про становище ВПО за допомогою моніторингу, збору й обміну інформацією. Вона закликала Комісара Ради Європи з прав людини «до об'єднання національних правозахисних установ і уповноважених з прав людини з регіонів, де на даний момент проживають довгострокові ВПО, задля того, щоб оцінити прогрес, досягнутий у виконанні різних рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО і виявити перешкоди до забезпечення довготривалих рішень, а також видати документ з викладом позиції з цього питання»⁶⁷⁵. Крім того, Асамблея запропонувала Комітету міністрів «*підвищити рівень інформованості про права та існуючі механізми захисту в межах Європейської конвенції з прав людини, переглянутої Європейської соціальної хартії і її колективного механізму подачі скарг, Європейської комісії проти расизму та нетерпимості та Рамкової конвенції про захист національних меншин в умовах їх застосування до ВПО*»⁶⁷⁶.

У наступній Резолюції «Вирішення питань щодо власності біженців і внутрішньо переміщених осіб» Парламентська асамблея закликала держави-члени, які зіткнулися з майновими суперечками, пов'язаними з переміщенням, до «співпраці з науковими та громадськими колами, а також національними установами з прав людини задля збору достовірної інформації про кількість і характер майнових претензій, сформульованих пропозицій щодо процедур розгляду таких претензій, контролю за їх виконанням, виявлення перешкод і заходів щодо їх усунення, а також поширення інформації та надання юридичних консультацій особам, які постраждали»⁶⁷⁷.

Що стосується відповідних навчальних програм, присвячених реінтеграції ВПО, Конгрес місцевих і регіональних влад запропонував «*Європейському комітету з міграції розглянути, які нові види діяльності потенційно можуть сприяти безперервному поверненню переміщених осіб, зокрема за допомогою навчальної програми для персоналу державних служб, спрямованих на поліпшення розуміння й активізації етнічного та культурного розмаїття, або програм, що мають на меті сприяння справедливому доступу до державних служб зайнятості*»⁶⁷⁸.

671 Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р., ст. 6, п. 1.

672 Там само, ст. 12, п. 1.

673 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 р., Преамбула.

674 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6, CM (2006) 36 Додаток, 8 березня 2006 р., Загальні міркування.

675 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 18.

676 Рекомендація ПАРЕ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини довгострокових переміщених осіб», 24 червня 2009 р., п. 15.2.3.

677 Резолюція ПАРЕ 1708(2010) Вирішення питань щодо власності біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 р., п. 11.2.

678 Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 147(2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість в Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади», 27 травня 2004 р., п. 5.к.

С. Аналіз національного законодавства

Повне незнання прав ВПО та відсутність фахівців у цій сфері в Україні у 2014 році поступово змінюються за роки конфлікту на краще⁶⁷⁹, зростає кількість зацікавлених фахівців – теоретиків та практиків у дослідженні цієї теми, публікуються статті, комплексні роботи, звіти міжнародних та національних організацій, у створеному МТОТ починає функціонувати громадська рада, науково-експертна рада. Водночас вжитих заходів недостатньо для поширення інформації про права ВПО як серед безпосередньо внутрішньо переміщених осіб, державних службовців, так і населення України у цілому, включаючи приймаючі громади. Питання навчання широкої категорії осіб щодо прав ВПО та необхідності підвищення обізнаності стосовно прав ВПО залишається актуальним та має бути важливою складовою національної політики щодо внутрішнього переміщення в Україні та національної допомоги ВПО.

Необхідність підвищення обізнаності щодо прав ВПО серед широкого кола осіб (зокрема, правозахисників, адвокатів, суддів, працівників соціальних служб, громадських активістів, молоді, студентства, безпосередньо ВПО тощо) пов'язана також з проявами негативного, дискримінаційного ставлення до ВПО як з боку представників держави, так і приймаючих громад. Отже, навчання, роз'яснення та підвищення обізнаності сприятимуть не тільки розумінню ВПО своїх прав та механізмів їх реалізації, але й покращенню ситуації у суспільстві.

За всі роки конфлікту закладами вищої освіти не було розроблено окремого базового навчального курсу, присвяченому захисту прав внутрішньо переміщених осіб чи внутрішньому переміщенню у цілому.

Однак у рамках багатьох юридичних навчальних дисциплін, таких як міжнародне публічне право, міжнародне гуманітарне право, права людини тощо викладачі закладів вищої освіти намагаються приділяти увагу питанням ВПО та включати ці питання до навчальних програм. Студентам спеціальності «соціальна робота» в деяких ЗВО пропонується окремий модуль «Соціальна робота з біженцями, мігрантами та внутрішньо переміщеними особами» в рамках курсу «соціальна робота з різними категоріями отримувачів послуг» з основним наголосом на наданні допомоги ВПО, підготовлено навчальний посібник «Соціально-педагогічна робота з ВПО у сучасних умовах»⁶⁸⁰. Для підвищення кваліфікації працюючих соціальних працівників розроблено курс «Організація проведення інформаційно-роз'яснювальної соціальної роботи для внутрішньо переміщених осіб»⁶⁸¹. У рамках курсу «Жити разом» для підготовки вчителів загальноосвітніх шкіл додано модуль про роль освіти з адаптації ВПО. Окремий курс з питань внутрішнього переміщення для суддів розроблявся у 2016 році. Національною школою суддів України у співпраці з Данською радою біженців, хоча станом на початок 2019 року такого курсу щодо ВПО серед актуальних дистанційних дисциплін не визначено.

Таким чином, наявні певні позитивні зрушення, які пов'язані з активністю окремих центрів, навчальних закладів, неурядових організацій за відсутності цілеспрямованої підтримки та сприяння МОН. Разом з тим необхідно відмітити, що окремі програми та проекти стосовно прав ВПО були ініційовані МОН, зокрема, з 2016 року впроваджувався проект «Юридичні ме-

679 Кхасраві Омід Зерар. Адміністративно-правове регулювання внутрішніх переміщень населення в умовах проведення військових операцій (на прикладі України та Іраку) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». – Київ, 2016. – 20 с.; Наджафгулиев Р. И. оглы. Адміністративно-правовий статус беженцев и вынужденных переселенцев в Азербайджанской Республике : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М-во образования и науки Украины, Киев. нац. ун-т им. Т. Шевченка. – Киев, 2013. – 190 с.; Механізм забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб: національний та міжнародний аспекти / [С. Б. Булеца, О. І. Котляр, Я. В. Лазур та ін.]; за заг. ред. О. Я. Рогача, М. В. Савчина, М. В. Менджул. – Ужгород : РІК-У, 2017. – 348 с.; Соколов О. М. Цивільно-правова охорона майнових прав внутрішньо переміщених осіб. – Тернопіль, 2018.

680 Соціальна робота з внутрішньо переміщеними особами в сучасних умовах : навч. посіб. [для студ. і магістр. спец-тей «Соц. робота» і «Соц. педагогіка»] / І. О. Григоренко, Н. М. Савельєва. – Полтава : ПНПУ, 2017. – 100 с.

681 Програма курсу «Організація проведення інформаційно-роз'яснювальної соціальної роботи для внутрішньо переміщених осіб». Доступно за посиланням: <http://dspace.hnpu.edu.ua/handle/123456789/1166>.

ханізми забезпечення прав ВПО в контексті захисту національної безпеки та євроінтеграції України» в Ужгородському національному університеті⁶⁸².

Одним із досягнень у сфері навчання правам ВПО та підвищення обізнаності з правами ВПО є висунення ініціативи, підготовка та запуск Проектом Ради Європи в Україні «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» у рамках програми HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) англomовного курсу щодо внутрішнього переміщення, що включає міжнародно-правові стандарти, стандарти Ради Європи, Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод разом із практикою ЄСПЛ, аналіз інших договорів Ради Європи, у тому числі Європейську соціальну хартію, а також організація перекладу цього курсу українською мовою. Крім того, було розроблено національні адаптаційні матеріали «Внутрішнє переміщення: законодавство і практика України», до яких увійшов детальний аналіз національного законодавства та судової практики.

Отже, базовим освітнім курсом для представників юридичних професій та студентів, які її здобувають, а також усіх, хто має бажання отримати знання у сфері захисту прав людини ВПО, осіб, не байдужих до проблеми ВПО, може стати розроблений у рамках програми HELP Ради Європи комплексний дистанційний курс з питань внутрішнього переміщення. Базовий курс, перекладений на українську мову, включає такі модулі: «Огляд та основні поняття», «Міжнародні та європейські правові засади», «Захист власності та житла відповідно до Європейської конвенції з прав людини», «Інші права, які часто застосовуються у контексті ВПО» та «Захист соціальних прав». Українські адаптаційні матеріали були розроблені з урахуванням представленої тематики та національних особливостей і проблем ВПО і включають такі модулі: «Основні положення законодавства України щодо внутрішнього переміщення та захисту прав людини ВПО», «Стандарти Ради Європи та законодавство і практика України», «Основні права ВПО» і «Соціальний захист і пенсійне забезпечення ВПО». Представлений курс може бути застосований також профільними міністерствами, які не ставили за завдання розробку власного базового уніфікованого освітнього курсу щодо прав ВПО та відповідальності державних службовців, незважаючи на розробку певних програм для соціальних працівників та деяких категорій державних службовців.

Підвищення обізнаності щодо прав ВПО продовжують здійснювати представники українського недержавного сектору спільно та за підтримки УВКБ ООН, ЄС, РЄ, міжнародних неурядових організацій. ПРООН за підтримки уряду Нідерландів розроблено мобільний додаток «Твоє право для ВПО» з корисною інформацією для ВПО, які зазнали сексуального і гендерно обумовленого насильства. Спеціальний мобільний додаток «Захист прав ВПО» було розроблено Всеукраїнським благодійним фондом «Гореніє» у 2018 році за сприяння Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень», який надавав допомогу у змістовному наповненні додатку та організації його поширення⁶⁸³. За сприяння громадської організації «Ла Страда» видано методичний посібник щодо навчання державних службовців у соціальній сфері «Особливості захисту дітей в умовах збройного конфлікту на Сході України: вразливість дітей, які є ВПО», який використовують на семінарах та тренінгах з підвищення кваліфікації різних категорій працівників державного сектору.

Сприяти підвищенню рівня обізнаності мало створене у 2016 році МТОТ, яке забезпечує формування та реалізацію державної політики з широкого кола питань внутрішнього переміщення, проводить постійний моніторинг за додержанням прав і свобод ВПО, сприяє припиненню та запобіганню порушенням прав і свобод ВПО. Відповідно до покладених на нього завдань Міністерство мало забезпечувати разом з МІП поширення суспільно важливої

682 Наказ Міністерства освіти і науки від 25 червня 2018 р. № 683 «Про приймання звітів за завершеними науковими роботами, науково-технічними (експериментальними) розробками молодих вчених, які працюють (навчаються) у закладах вищої освіти та наукових установах, що належать до сфери управління Міністерства, фінансування яких було розпочато у серпні 2016 р.».

683 Презентації мобільного додатка «Захист прав ВПО» відбулись у Дніпрі, Краматорську та Харкові. Проект Ради Європи в Україні «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень». Доступно за посиланням: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr/>.

інформації в Україні та за її межами з питань, що належать до його компетенції, здійснювати інформування громадськості з питань внутрішнього переміщення, захисту прав і свобод ВПО. МТОТ організувало проведення наукових досліджень із залученням вітчизняних та міжнародних фахівців з відповідних питань, виступаючи державним замовником наукових досліджень комплексного характеру з відповідних питань.

До повноважень Міністерства також належить робота з організації та проведення роз'яснювальних заходів з питань щодо необхідності дотримання норм міжнародного гуманітарного права; обмін інформацією з органами державної влади, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, іншими суб'єктами, які провадять правозахисну діяльність, з питань, що належать до компетенції МТОТ. Крім того, МТОТ мав узагальнювати практику застосування законодавства з відповідних питань та розробляти пропозиції щодо його вдосконалення, проводити моніторинг стану дотримання прав і свобод громадянина на ТОТ, проводити моніторинг дотримання норм міжнародного гуманітарного права, збирати та аналізувати інформацію про вирішення питань соціального захисту ВПО, з інших питань, розробляти державні програми з питань, що стосуються ВПО, подавати пропозиції КМУ щодо здійснення заходів із забезпечення прав і свобод ВПО, спільно з МОН, органами місцевого самоврядування сприяти здобуттю ВПО освіти (всіх рівнів), сприяти захисту прав ВПО у міжнародних судових інстанціях⁶⁸⁴. Тобто створене Міністерство мало широкі повноваження у сфері сприяння підвищенню обізнаності та навчанню щодо прав ВПО, незважаючи на відсутність прямо сформульованого завдання (що залишається справедливим і для Мінветеранів). За більш як за три роки до позитивних результатів МТОТ можна віднести: підготовку інформаційних роликів щодо права на освіту для абітурієнтів з ТОТ та проведення різних актуальних інформаційних кампаній (наприклад, «Як обрати Президента України, якщо ти переселенець»), проведення громадських публічних обговорень, розробку Порталу економічного та соціального відновлення, проведення ряду навчальних тренінгів для органів місцевого самоврядування, створення Науково-експертної та Громадської ради при МТОТ тощо⁶⁸⁵.

Відповідно до Національної стратегії у сфері прав людини⁶⁸⁶ для здійснення комплексних заходів щодо підтримки та соціальної адаптації громадян України, які переселилися з ТОТ в інші регіони України, було заплановано проведення інформаційної кампанії, спрямованої на боротьбу зі стигматизацією та дискримінаційними настроями стосовно ВПО, як з боку місцевого населення, так і органів виконавчої влади, про що зазначалося вище. У Звіті за 2018 рік про виконання плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року визначено, що це виконано ще у 2016 році за допомогою затвердження КМУ Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації і реінтеграції громадян України, які переселилися з ТОТ України та районів проведення АТО в інші регіони України.

Також констатується проведення для ВПО інформаційної кампанії із залученням ресурсів громадських організацій. Водночас у рамках такого очікуваного результату, як «використання міжнародно-правових механізмів для захисту прав і свобод ВПО»⁶⁸⁷ було передбачено необхідність розробки і затвердження методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, що стосуються прав ВПО, на відповідність Керівним принципам ООН з питань переміщення всередині країни. Проект постанови КМУ стосовно проведення експертизи на відповідність Керівним принципам ООН з питань

684 Положення про Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України від 8 червня 2016 р. зі змінами, затверджене постановою КМУ № 376 від 8 червня 2016 р. «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб».

685 Як обрати Президента України, якщо ти переселенець. Доступно за посиланням: https://mtot.gov.ua/ua/jak-obrati-prezidenta-ukraini-jakscho-ti-pereselenec_1971791982518863180.

686 Національна стратегія у сфері прав людини, затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015.

687 Звіт за 2018 рік про виконання Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, п. 122. Доступно за посиланням: https://minjust.gov.ua/section_548.

переміщення всередині країни та стандартам Ради Європи щодо внутрішнього переміщення та проект відповідних методичних рекомендацій було розроблено у 2016 році МТОТ. У травні 2017 року Мін'юстом було відправлено відповідь, в якій наголошувалося на недоцільності проведення «подвійної експертизи» проектів нормативно-правових актів⁶⁸⁸. Наразі новий проект відповідного документа було напрацьовано за експертної підтримки Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень».

Підвищенню рівня обізнаності щодо прав ВПО сприяють роз'яснення, що публікуються на сайтах неурядових організацій та у доступній формі надають відповіді на болючі питання ВПО, вказуючи на алгоритм дій, шляхи захисту того чи іншого права, передбаченого чинним законодавством України. Зокрема, УГСПЛ проводиться кампанія, спрямована на забезпечення прав і свобод ВПО, у 2018 – Форум ВПО, метою якого було, зокрема, вплинути на громадську думку. МОМ в Україні у рамках Проекту «Сприяння відбудові та сталому розв'язанню проблем ВПО та постраждалого від конфлікту населення в Україні» продовжує проект із соціального згуртування ВПО та членів приймаючих громад; Ла Страда запровадила цілу низку проектів, спрямованих на підвищення обізнаності у сфері захисту прав ВПО, у тому числі проект «Подолання соціальних наслідків конфлікту на Донбасі та незаконної анексії Криму за допомогою державних структур в Україні та громадянського суспільства».

Від початку конфлікту активну допомогу, у тому числі з питань підвищення рівня обізнаності у сфері захисту прав ВПО для різних категорій осіб, включаючи представників держави, надає УВКБ ООН в Україні, відповідні проекти Ради Європи з питань внутрішнього переміщення, проводячи тренінги та семінари для представників уряду, органів місцевої влади, адвокатів, суддів, громадянського суспільства та приймаючих громад. За допомогою таких ініціатив створюються сприятливі умови для підтримки та інтеграції ВПО. Дієвою формою підтримки та формування спільної платформи є також навчальні візити для урядовців та ухвалювачів рішень на національному рівні.

Таким чином, численні ініціативи, які впроваджуються частіше недержавним сектором та міжнародними організаціями чи за фінансової підтримки міжнародних донорів самостійно або у співпраці з урядом та місцевою владою сприяють підвищенню обізнаності та навчанню у сфері прав ВПО. У цілому можна констатувати певні позитивні зрушення щодо виконання наданих у Базовому аналізі рекомендацій, зокрема, рекомендації стосовно проведення «кампанії з підвищення обізнаності, спрямовані на роз'яснення того, хто такі ВПО, а також щодо особливих потреб ВПО, які є наслідком їх переміщення, а також ознайомлення з історією масового переміщення населення в Україні (включаючи переміщення внаслідок Чорнобильської катастрофи та природних катастроф, зокрема по-вней у Прикарпатті)»⁶⁸⁹.

Однак зрушення мають переважно фрагментарний характер, заснований, як зазначалося вище, на ініціативі міжнародних організацій, окремих неурядових організацій самостійно та у співпраці з міністерствами, державними структурами України стосовно певних проблем та питань, з якими стикаються ВПО. Підвищення обізнаності представників державного сектору у сфері захисту прав ВПО також не має масового характеру, проходження відповідних тренінгів та курсів не відбувається масово. Реалізації поставлених завдань у цій сфері має сприяти активна діяльність багатьох уповноважених суб'єктів, у тому числі МТОТ, Мін'юсту, МІП, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Особлива роль у роз'ясненні прав ВПО має належати БПД.

688 Лист Міністерства юстиції України від 19 травня 2017 р. № 18966/6299-0-26-17/7.1; Звіт за 2018 рік про виконання Плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. Доступно за посиланням: https://minjust.gov.ua/section_548.

689 Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні». Червень 2016 р. С. 190.

Отже, поряд із позитивними зрушеннями викликає занепокоєність звітування уряду України про завершення виконання таких заходів, як проведення інформаційної кампанії, спрямованої на боротьбу із стигматизацією та дискримінаційними настроями стосовно ВПО як з боку місцевого населення, так і органів виконавчої влади, кампаній у рамках Комплексної державної програми. Водночас у Звіті МОМ за 2018 рік відмічається, що дискримінації та несправедливого ставлення у зв'язку зі статусом ВПО, станом на вересень 2018 року зазнавали 11% ВПО, дискримінаційного ставлення стосовно житла – 31%, охорони здоров'я – 28 %, взаємодії з місцевим населенням – 26 %, отримання адміністративних послуг – 27 %⁶⁹⁰. Незважаючи на впроваджені державою заходи щодо подолання стигматизації та дискримінаційного ставлення, статистика свідчить про необхідність продовження заходів з подолання дискримінаційного ставлення, як і іншої діяльності з підвищення обізнаності і проведення навчання щодо прав ВПО.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Розробити освітній базовий курс (включаючи можливість дистанційного навчання) щодо прав ВПО та відповідальності державних службовців та включити його як обов'язкову частину до програм професійного навчання та підвищення кваліфікації працівників державної соціальної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Державної міграційної служби, посадовців місцевих державних адміністрацій, працівників інших відповідних державних органів тощо; забезпечити доступ до навчального освітнього курсу щодо прав людини ВПО представникам органів місцевого самоврядування.
- Сприяти застосуванню та проходженню курсу стосовно внутрішнього переміщення програми HELP Ради Європи представниками юридичних професій. Сприяти розробці та включенню зазначеного курсу як обов'язкова навчальна дисципліна чи окремий модуль у складі інших навчальних дисциплін до програм освітнього рівня бакалавр для студентів юридичних закладів вищої освіти, бакалаврських та/чи магістерських програм для студентів інших спеціалізацій.
- Продовжити спільно з представниками неурядових організацій та міжнародних організацій розробку заходів боротьби зі стигматизацією та подоланням дискримінаційного ставлення як з боку приймаючих громад, так і органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у тому числі із залученням ЗМІ та імплементацією відповідних положень Національної стратегії у сфері прав людини.
- Розробляти та проводити кампанії, спрямовані на роз'яснення прав та особливих потреб ВПО, для ВПО та інших зацікавлених сторін, забезпечити активне залучення системи безоплатної правової допомоги для роз'яснення прав ВПО.

19. НАЦІОНАЛЬНА ПРАВОЗАХИСНА ІНСТИТУЦІЯ, ЩО ОПІКУЄТЬСЯ ПИТАННЯМИ, ПОВ'ЯЗАНИМИ ІЗ ВНУТРІШНІМ ПЕРЕМІЩЕННЯМ

Національна правозахисна установа (НПУ) – це фінансований державою самостійний орган, створений на підставі закону або постанови, що має широкі повноваження у сфері захисту та сприяння правам людини. Хоча НПУ фінансуються державою, вона є повністю незалежною від неї; НПУ не є неурядовою організацією, швидше, вона виступає мостом між громадянським суспільством та урядом. НПУ має широкі повноваження сприяти правам людини та захищати їх у національному контексті за допомогою переліку заходів,

⁶⁹⁰ Звіт національної системи моніторингу ситуації з ВПО. Вересень 2018 р. Доступно за посиланням: www.iom.org.ua/sites/default/files/nms_round_11_ukr_press.pdf.

зокрема: підвищення обізнаності щодо прав людини як у суспільства, так і у органів державної та місцевої влади, у тому числі представників правоохоронних органів та збройних сил; моніторинг дотримання урядом власних зобов'язань за угодами щодо прав людини; надання консультацій посадовим особам в уряді та законодавцям у процесі створення проекту закону з метою відповідності останнього правам людини; а також розслідування окремих скарг на порушення прав людини.

У ситуаціях із внутрішнім переміщенням НПУ може відігравати важливу роль у сприянні правам ВПО та захисту цих прав. Резолюції ООН заохочують НПУ до цього⁶⁹¹. У будь-якій країні, де відбувається внутрішнє переміщення, увага до проблем ВПО повинна бути невід'ємною частиною роботи НПУ. Справді, підтримка ролі НПУ у сприянні та захисту прав ВПО вважається показником національної відповідальності за вирішення проблем внутрішнього переміщення⁶⁹².

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Надання такому органу, як Національна комісія з прав людини або секретаріат Уповноваженого з прав людини, повноважень та відповідальності щодо здійснення моніторингу та звітування з питань поваги до прав ВПО та їх захисту.

A. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах* зазначено, що на державну владу покладаються основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам⁶⁹³. *Керівні принципи* не вказують на методи та інституційні механізми, за допомогою яких уряди повинні здійснювати цю відповідальність. Проте деякі пропозиції щодо цього в аспекті вирішення питань внутрішнього переміщення викладені у Параметрах відповідальності національної влади. Один із дванадцяти показників національної відповідальності у Параметрах – це НПУ, що займаються проблемами ВПО⁶⁹⁴. НПУ, що активно займається проблемами ВПО, сприятиме розвитку і зміцненню ефективного дотримання відповідальності уряду перед різними НПУ. Крім того, як зазначено вище, Генеральна Асамблея ООН закликала уряд надати захист та підтримку ВПО, а також схвально відзначила «зростаючу роль НПУ у допомозі ВПО, а також у сприянні та захисті їхніх прав».

Ще більш доцільними є *Паризькі принципи*, які є міжнародно узгодженим переліком стандартів, що врегульовують та визначають діяльність НПУ⁶⁹⁵. Паризькі принципи визначають роль, склад, статус та функції НПУ відповідно до таких принципів: незалежність (гарантована статутом (законом) або конституцією); автономія від уряду; плюралізм, у тому числі серед його членів; широкі повноваження, що ґрунтуються на загальних стандартах прав людини; належні повноваження для розслідування; належне забезпечення ресурсами та фінансування⁶⁹⁶. *Паризькі принципи* є загальноновизнаним критерієм легітимності та надійності НПУ. За-

691 Див., наприклад: Резолюцію Комісії ООН з прав людини 2004/55 від 20 квітня 2004 р., пп. 18 та 21; Резолюцію Комісії ООН з прав людини 2003/51 від 22 квітня 2003 р., пп. 18 та 21, Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН 64/162 від 17 березня 2010 р., п. 20.

692 Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади, С. 19–20. Аналіз обсягу дотримання показників у різних країнах розміщено у праці Ферріс, Муні та Старка «From Responsibility to Response», С. 99–112.

693 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 3(1).

694 Вирішення проблем внутрішнього переміщення: Параметри відповідальності національної влади, С. 19–21.

695 Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 48/134 про Національні установи, що займаються сприянням та захистом прав людини, 20 грудня 1993 р.

696 У розділі В.2 Паризьких принципів ідеться про таке: «Національна установа повинна мати інфраструктуру, що забезпечує безперебійне здійснення її діяльності, зокрема достатнє фінансування. Мета такого фінансування має полягати в тому, щоб надати національній установі можливість мати свій персонал і свої приміщення задля того, щоб вона могла бути незалежною від уряду і не підлягала фінансовому контролю, який може впливати на її незалежність».

галою НПУ класифікуються ООН з точки зору відповідності цим Принципам⁶⁹⁷. НПУ в Україні – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – отримав від ООН клас «А», найвищу категорію дотримання *Паризьких принципів*.

В. Стандарти Ради Європи

Європейська конвенція з прав людини, Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення і Пояснювальна записка не посилаються на національні установи з прав людини або на інші умови, згідно з якими органи повинні здійснювати свій обов'язок із захисту прав людини ВПО. Проте Рекомендація передбачає зобов'язання з боку держав щодо «вживання відповідних заходів [...] з метою запобігання діям, які можуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, фізичну недоторканність і свободу, а також безпеку» і «зادля ефективного розслідування передбачуваних порушень цих прав»⁶⁹⁸. Національна установа з прав людини може зіграти важливу роль у сприянні, наданні допомоги і моніторингу таких заходів державами.

Важливу роль, яку НПУ можуть відігравати в моніторингу і захисті прав ВПО, було підкреслено в низці резолюцій Парламентської асамблеї Ради Європи. У 2009 році в Рекомендації про тривале переміщення Парламентська асамблея закликала Комісара Ради Європи з прав людини «до об'єднання національних правозахисних установ і омбудсманів з регіонів, на території яких на даний момент перебувають ВПО, задля того, щоб оцінити прогрес, досягнутий у ході виконання різних рекомендацій Ради Європи щодо захисту прав ВПО і виявити перешкоди до забезпечення довготривалих рішень, а також видати документ з викладом позиції з цього питання»⁶⁹⁹. Крім того, в тій же Рекомендації Асамблея закликала держави-члени «як і раніше підтримувати національні, регіональні і міжнародні установи з прав людини, що діють у державах-членах, у стимулюванні уряду щодо вирішення питання обмеженого доступу ВПО до їхніх прав»⁷⁰⁰. У наступній Резолюції «Вирішення питань власності біженців і внутрішньо переміщених осіб» Парламентська асамблея закликала держави-члени в тих країнах, де мають місце майнові суперечки, пов'язані з переміщенням, «до співпраці з науковими та громадськими колами, а також національними установами з прав людини у процесі збору достовірної інформації про кількість і характер майнових претензій, формулюванні пропозицій щодо процедур розгляду таких претензій, контроль за їх виконанням, виявлення перешкод і заходів щодо їх усунення, а також поширення інформації та надання юридичних консультацій особам, які постраждали»⁷⁰¹. Крім того, в Резолюції ПАРЕ, присвяченій становищу ВПО і їх поверненню на Північний Кавказ, вона закликала російський уряд «вжити належних заходів для забезпечення незалежності національних механізмів у галузі прав людини на Північному Кавказі, а також підтримувати безперервний моніторинг здійснення прав людини ВПО і виконання зобов'язань уряду по відношенню до ВПО»⁷⁰², до того ж полегшити роботу місцевих НУО, що працюють у регіоні, де проживають ВПО⁷⁰³.

У 1999 році було засновано інститут Комісара Ради Європи з прав людини, який отримав мандат, що включає у себе «сприяння діяльності національних уповноважених з прав людини або аналогічних інститутів у галузі прав людини»⁷⁰⁴. Хоча у мандаті Комісара конкретно не згадуються ВПО, зазначається, що під час відвідування країни Комісар з прав людини повинен зустрітися із «звичайними людьми, що зіткнулися з проблемами в галузі прав люди-

697 Див. Global – Detailed view за посиланням: <http://nhri.ohchr.org/EN/Contact/NHRIs/Pages/Global.aspx>.

698 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)б державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 р., п. 5.

699 Рекомендація ПАРЕ № 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалій час», 24 червня 2009 р., п. 18.

700 Там само, п. 15.5.3.

701 Резолюція ПАРЕ 1708(2010) «Вирішення питань щодо власності біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 р., п.11.2.

702 Резолюція ПАРЕ 1879(2012) «Становище ВПО та репатріантів у Північнокавказькому регіоні», 26 квітня 2012 р., п. 8.1.10.

703 Там само, п. 8.1.11.

704 Резолюція Комітету міністрів Ради Європи (99)50 «Про Комісара Ради Європи з прав людини», 7 травня 1999 р., ст. 3(е).

ни», а також «відвідати місця, в яких спостерігаються проблеми, пов'язані із застосуванням прав людини, [...] поселення, в яких проживають соціально незахищені групи населення»⁷⁰⁵. Комісар з прав людини здійснює також моніторинг виконання прав вимушених переселенців як складова своїх візитів до країн і доповідей, в тому числі і до України. Наприклад, доповідь Комісара з прав людини від 2015 року після його візиту в Україну містить розділ, присвячений ВПО⁷⁰⁶.

С. Аналіз національного законодавства

Відповідно до статті 101 Конституції України, парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Ця норма деталізована у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

Метою парламентського контролю, який здійснює Уповноважений, є:

- захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України;
- додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина різними суб'єктами, зокрема, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими і службовими особами, юридичними особами публічного та приватного права та ін.;
- запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню;
- сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність із Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі;
- поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина;
- запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод;
- сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу⁷⁰⁷.

Додержання і захист прав ВПО було визнано одним із пріоритетів діяльності Уповноваженого з початку 2015 року. На виконання рекомендацій Ради Європи, ОБСЄ та інших організацій, у лютому 2015 року задля систематичного контролю за дотриманням прав ВПО в Секретаріаті Уповноваженого була запроваджена посада представника Уповноваженого з прав ВПО і був створений відповідний підрозділ (відділ) з питань дотримання прав ВПО. Після призначення на посаду нового Уповноваженого ВР з прав людини у березні 2018 року була змінена структура Секретаріату Уповноваженого. Так, відповідно, у структурі⁷⁰⁸ Управління моніторингу рівних прав і свобод функціонує Відділ прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які проживають на тимчасово окупованій території. Крім того, продовжує функціонувати Відділ моніторингу прав громадян України, які перебувають у місцях несвободи за кордоном та на тимчасово окупованій території. Також у структурі Секретаріату Уповноваженого є Представник Уповноваженого з дотримання прав жителів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя і Представник Уповноваженого з дотримання прав жителів Донецької та Луганської областей. Збережено відділ регіонального представництва в Донецькій та Луганській областях, а також Сектор регіонального представництва в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі⁷⁰⁹.

705 Див. Мандат Комісара Ради Європи з прав людини.

706 Доповідь Комісара Ради Європи з прав людини Нільса Мужинієкса після візиту до України в період з 29 червня по 3 липня, Док. Ком-тДН(2015)23, 3 листопада 2015 р.

707 Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР, ст. 3.

708 Додаток 2 до наказу Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 24 липня 2018 р. № 505/к.

709 Структура Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Доступно за посиланням: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/struktura-sekretariatu/>.

Наразі, відповідно до законодавства, у діяльності Уповноваженого немає спеціально-го фокусу на захист чи забезпечення дотримання прав ВПО, що означає, що і реагування Уповноваженого на порушення прав ВПО (зокрема, системні порушення) відбуваються на загальних підставах. У той же час, відповідно до статті 6 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», Уповноважений Верховної Ради України з прав людини здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях та у разі необхідності представляє Верховній Раді України спеціальну доповідь про стан додержання прав і свобод людини і громадянина на цих територіях. Аналогічна норма є і в Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (стаття 5 Закону).

У 2018 році при представнику Уповноваженого з дотримання рівних прав і свобод створено Координаційну раду з питань дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, в межах якої діє низка робочих груп, до складу яких входять представники органів виконавчої влади та громадянського суспільства. До складу Координаційної ради залучені як експерти представників міжнародних організацій, у тому числі УВКБ ООН⁷¹⁰.

Відповідно до статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», Уповноважений має право застосовувати різні практичні механізми для реалізації своєї функції захисту прав і свобод людини (зокрема, це право невідкладного прийому Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України тощо; звернення до Конституційного Суду України із поданням, направлення актів реагування, та інші). Наприклад, Уповноважений у ряді важливих судових справ щодо захисту прав ВПО *виступав третьою особою* (зокрема, у справі про оскарження частини постанови КМУ від 6 червня 2016 року №365)⁷¹¹.

Одним із найпримітніших результатів використання такого інструменту реагування, як *конституційне подання*, є Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2018 року у справі № 7-р/2018 за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України⁷¹². Цим Рішенням Суд визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), окремі положення абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України щодо права Міністерства фінансів України отримувати інформацію, що містить персональні дані. Зміни, які надавали Міністерству фінансів право отримувати персональні дані, в тому числі щодо ВПО як отримувачів соціальних виплат, пенсій, субсидій тощо, були внесені у законодавство України наприкінці 2015 року. Причому для отримання доступу до персональних даних Міністерство не потребувало отримання на це згоди фізичних осіб.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що подібний спосіб отримання інформації є втручанням у конституційне право особи на приватне і сімейне життя.

Важливою частиною діяльності Уповноваженого є *підготовка щорічної та спеціальної доповіді*. Відповідно до статті 18 Закону, щорічна доповідь повинна містити посилання на

710 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина України за 2018 рік. Доступно за посиланням: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=4>.

711 Детальніше про це рішення суду див. у розділі про працевлаштування і соціальний захист.

712 КСУ визнав неконституційним надання Міністерству фінансів України права отримувати інформацію, що містить персональні дані. Конституційний Суд України. Доступно за посиланням: <http://www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-nekonstytucijnym-nadannya-ministerstvu-finansiv-ukrayiny-prava-otrymuvaty>.

випадки порушень прав і свобод людини і громадянина, щодо яких Уповноважений уживав необхідних заходів, на результати перевірок, що здійснювалися протягом року, висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина. У разі необхідності Уповноважений може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина. За п'ять років військового конфлікту в Україні Уповноважений не робив спеціальної доповіді по питаннях, пов'язаних із захистом прав ВПО, проте щорічні доповіді Уповноваженого, починаючи з доповіді за 2014 рік, містять розділ, який стосується дотримання прав і свобод ВПО та мешканців тимчасово окупованих територій. Так, у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина України за 2018 рік найперший розділ присвячений питанням дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та осіб, які проживають на тимчасово окупованій території.⁷¹³ Зокрема, це питання реалізації права на отримання гарантованих державою виплат і допомог, права власності та правосуб'єктність, виборчого права, права на свободу пересування, доступу до здобуття освіти тощо.

Крім того, на виконання своїх повноважень та з метою захисту прав людини ВПО за підтримки міжнародних партнерів представниками офісу Уповноваженого здійснюються *моніторингові візити*. Зокрема, у 2014 році такі візити здійснювалися до місць компактного розміщення внутрішньо переміщених осіб...⁷¹⁴

При висвітленні питання надання системної правової підтримки ВПО не можна оминати систему безоплатної правової допомоги (БПД), яка розпочала свою роботу у 2011 році і являє собою правову допомогу, що гарантується державою та повністю або частково надається за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів та інших джерел⁷¹⁵. Ця система складається із різних компонентів: *надання безоплатної первинної правової допомоги* (зокрема, це надання інформації, консультування з правових питань, надання роз'яснень тощо), на яке мають право всі особи, що знаходяться під юрисдикцією України; *надання безоплатної вторинної правової допомоги*, яка, зокрема, може включати в себе захист, здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складення документів процесуального характеру. Вторинна безоплатна правова допомога як вид державної гарантії, що полягає у створенні рівних можливостей для доступу осіб до правосуддя, надається визначеним Законом категоріям громадян. У 2016 році до цього переліку була додана категорія внутрішньо переміщених осіб.

Новим «гравцем» на полі захисту прав ВПО можна вважати Міжвідомчу комісію з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України. Цей орган був утворений Кабінетом Міністрів України на виконання статті 6 Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Положення про утворення цього органу було прийняте тільки в грудні 2018 року.⁷¹⁶

713 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина України за 2018 рік. Доступно за посиланням: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/secretariat/docs/presentations/&page=4>.

714 Уповноважений Верховної Ради з прав людини. Моніторинг. Доступно за посиланням: <http://www.ombudsman.gov.ua/ua/page/sehl/monitoring/>.

715 Закон України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 р. № 3460-VI, ст. 1.

716 Постанова КМУ від 12 грудня 2018 р. № 1059 «Про утворення Міжвідомчої комісії з питань узагальнення правової позиції держави щодо відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації та підготовки консолідованої претензії України до Російської Федерації щодо реалізації її міжнародно-правової відповідальності за збройну агресію проти України».

Відповідно до Положення, очолює Комісію Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, а до складу Комісії входять представники різних міністерств і відомств на рівні заступника міністра. Серед інших, завданнями Комісії є аналіз стану дотримання прав і свобод людини і громадянина та фактів порушень таких прав і свобод внаслідок збройної агресії та тимчасової окупації частини території України, надання пропозицій щодо вжиття заходів реагування на них, а також підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, що порушені внаслідок збройної агресії та тимчасової окупації частини території України.

Поки що немає достатньої інформації стосовно того, яким чином працює Комісія і чи працює вона взагалі, але цей орган може стати дуже вагомим суб'єктом, який зможе позитивно вплинути на реалізацію ВПО своїх прав. У той же час Уповноважений ВР з прав людини вже має достатньо повноважень для того, щоб сприяти захисту прав ВПО та надавати всебічну підтримку тим, хто постраждав унаслідок конфлікту.

* * *

Слід наголосити, що Верховна Рада України IX скликання демонструє увагу до проблем внутрішньо переміщених осіб, про що свідчить діяльність Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній Республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин. У його складі утворено окремий підкомітет з питань прав і свобод осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях України та внутрішньо переміщених осіб.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Включити посилання на повноваження і відповідальність Уповноваженого ВРУ з прав людини щодо моніторингу та звітування про стан додержання прав ВПО при внесенні майбутніх змін до Закону про ВПО і до закону, який регулює діяльність Омбудсмана.*
- *Забезпечити підготовку спеціальної доповіді Уповноваженого із приділенням достатньої уваги питанням реалізації прав ВПО.*

20. КОНСУЛЬТАЦІЇ З ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ ТА ЇХНЯ ЗАЛУЧЕНІСТЬ

ВПО повинні мати право голосу у прийнятті рішень, що стосуються їхнього життя. Крім цього права, для того щоб програми були більш релевантними, всеохоплюючими та ефективними, варто проводити консультації з ВПО. Проведення консультацій з ними надає інформацію про сучасні реалії та умови, з якими стикаються ВПО, крім того, вони можуть надати пропозиції щодо найбільш ефективного вирішення їхніх питань, надаючи велике значення заходам, яких вживають вони та їхні громади для вирішення цих питань. Забезпечення ВПО належною інформацією є найважливішою передумовою для того, щоб вони робили добровільні та поінформовані рішення, у тому числі рішення щодо найбільш критичних питань, зокрема переселення до моменту їхнього переміщення, а також щодо безпечних та довгострокових рішень стосовно переселення. Суттєве значення для легітимності таких консультацій та процесів участі полягає у тому, щоб усі групи ВПО, у тому числі жінки, неповнолітні, особи похилого віку, особи з обмеженими можливостями, меншини та інші соціально відчужені групи мали рівний доступ до таких процесів, а їхні думки та погляди враховувалися належним чином.

Мінімально необхідні елементи державного регулювання:

Забезпечення проведення консультацій та участі ВПО в усіх справах, що їх стосуються, протягом усіх етапів переміщення, а також надання достатньої інформації з цих питань задля того, щоб вони мали можливість робити добровільні та поінформовані рішення щодо їхнього майбутнього.

А. Міжнародно-правова база

Право ВПО брати участь у рішеннях, що їх стосуються, ґрунтується на міжнародно визнаних правах людини на свободу вираження думки та участі у політичному житті, останнє з яких включає право на пошук, отримання та розповсюдження інформації, а також участь у веденні державних справ⁷¹⁷. Зобов'язання держав сприяти проведенню консультацій за участю ВПО ґрунтується на *Керівних принципах* і впливає на всі стадії переміщення осіб.

До початку переміщення, а також у ситуаціях, що не належать до небезпечних етапів збройних конфліктів та катастроф, Керівні принципи визначають процедурні запобіжні заходи для того, щоб забезпечити чесність процесу переміщення та процедур прийняття рішення у випадку такого переміщення (див. також розділ про захист від свавільного переміщення). Серед цих вимог є вимоги, відповідно до яких «адекватні заходи» вживаються «для надання переміщуваним особам вичерпної інформації про причини і порядок їхнього переміщення, а також, у відповідних випадках, про компенсацію та переселення»⁷¹⁸. Загалом, «вживаються заходи для отримання вільної і усвідомленої згоди переміщуваних осіб». Крім того, відповідні органи влади «мають докласти зусиль для залучення переміщуваних осіб, особливо жінок, до планування та здійснення їхнього переселення»⁷¹⁹.

У *Керівних принципах* вказується, що під час переселення «особливі зусилля докладаються для забезпечення всебічної участі жінок у плануванні і розподілі» найважливіших ресурсів⁷²⁰. Крім того, ВПО не повинні зазнавати дискримінації через їхнє переміщення, зокрема у питанні права на свободу вираження думки, свободи зібрань та рівноправної участі у справах громади, а також у питанні права голосування та участі у державних та суспільних справах⁷²¹ (див. також розділ про виборчі права).

Що стосується довгострокових рішень щодо переміщення, в *Керівних принципах* передбачено, що компетентні органи влади несуть головний обов'язок і відповідальність за створення умов та надання засобів, які дозволяють ВПО добровільно, в безпечних умовах і з гідністю повернутися в свої будинки або добровільно переселитися в будь-яку іншу частину країни⁷²². Особливих зусиль докладають для забезпечення всебічної участі ВПО в плануванні і здійсненні їхнього повернення або переселення і реінтеграції⁷²³. Крім того, ВПО, які повернулися до своїх домівок або переселилися в будь-яку іншу частину країни, не повинні зазнавати дискримінації внаслідок їхнього переміщення, до того ж вони мають право брати всебічну і рівноправну участь у веденні державних справ на всіх рівнях і мати рівний доступ до державної служби⁷²⁴.

В. Стандарти Ради Європи

ЄКПЛ, Рамкова конвенція про захист національних меншин не мають жодної згадки про принципи проведення консультацій із або за участю окремих осіб, про захист прав яких

717 Див. серед іншого Загальну декларацію прав людини, ст. 19; Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ст. 25. Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 31–32.

718 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 7(3)(с).

719 Там само, Принцип 7(3)(d).

720 Там само, Принцип 18(3).

721 Там само, Принцип 22(1)(a), (c) і (d).

722 Там само, Принцип 28(1).

723 Там само, Принцип 28(2).

724 Там само, Принцип 29(1).

йдеться. Європейська соціальна хартія так само не містить загального положення про це, хоча встановлює принцип інформування та участі працівників⁷²⁵.

Що стосується особливо ВПО, Рекомендація Комітету міністрів про внутрішнє переміщення висуває на перший план необхідність «належного інформування ВПО, надання консультацій, наскільки це можливо, щодо будь-якого рішення, що впливає з їхнього становища до, під час і після їх переміщення»⁷²⁶. Пояснювальна записка підкреслює, що право ВПО на отримання інформації та консультацій є «надзвичайно важливим стосовно надання інформації щодо програм реінтеграції та реабілітації, запропонованих для ВПО»⁷²⁷.

Участь і консультації для переселенців більш чітко викладені в документах Парламентської асамблеї. Що стосується безпосередньої участі Ради Європи у цьому процесі, то Асамблея закликає до «згуртування ВПО з усієї Європи задля взаємного обміну досвідом»⁷²⁸, а також закликає «мобілізувати і розширити можливості ВПО як діячів свого власного захисту»⁷²⁹. Крім того, Асамблея в доповіді Комітету з питань міграції, біженців та переміщених осіб недвозначно підкреслює принцип «ефективної і конструктивної участі ВПО в процесі прийняття рішень»⁷³⁰, що стосується їхнього нового житла. Ще одне положення про участь і консультації в конкретній галузі політики формулюється в Резолюції ПАРЄ 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», яка заохочує держави-члени до «безпосереднього консультивання із переселенцями і включення їх до розробки і здійснення процедур, а також виплати відшкодування за втрату майна»⁷³¹.

Нарешті, Резолюція 218(2006) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи щодо соціальних прав іммігрантів, що також може застосовуватись у випадках внутрішнього переміщення, підкреслює, що «будь-які місцеві або регіональні політичні режими, спрямовані на забезпечення доступу іммігрантів до соціальних прав, повинні включати в себе консультивання зацікавлених груп»⁷³².

С. Аналіз національного законодавства

Забезпечення процедурної справедливості⁷³³ щодо ВПО та консультації з ними щодо питань, які стосуються ВПО, сприяє кращій інтеграції переселенців до нової громади та полегшує пошук розв'язання проблемних ситуацій, які виникають внаслідок раптового переміщення.

Міжнародні стандарти щодо залученості ВПО передбачають декілька аспектів. Із деякими застереженнями всі три аспекти – право отримувати інформацію, право на об'єднання та право брати участь у веденні справ громади, що є необхідними для реалізації права ВПО, брати участь у процесі прийняття рішень та інших сферах суспільного життя, які впливають на їх становище, гарантовані законодавством України.

Відповідно до Конституції України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (стаття 38). Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування (стаття 38). Громадяни України мають право на свободу

725 Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., ст. 21.

726 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 р., п. 11.

727 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 СМ, (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 11.

728 Рекомендація ПАРЄ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 15.4.

729 Там само, п. 15.3.2.

730 Доповідь ПАРЄ «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», Док. 13507, 18 листопада 2014 р., п. 55b.

731 Резолюція ПАРЄ № 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців та внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 р., п. 11.3.

732 Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи 218(2006) «Про ефективний доступ до соціальних прав для іммігрантів: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 р., ст. 9.

733 Див., наприклад: Lind, E & Tyler, Tom. (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*.

об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (стаття 36). Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір (стаття 34).

Право на інформацію деталізоване Законом України «Про доступ до публічної інформації». Відповідно до його статті 19 будь-хто має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше п'яти робочих днів з дня отримання запиту (стаття 20). Разом з положеннями Закону України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» та деяких інших законодавчих актів ці приписи забезпечують необхідні гарантії щодо доступу до інформації.

Що стосується права на об'єднання, не існує ніяких законодавчих перепон, які б заважали ВПО об'єднуватися та взаємодіяти задля захисту своїх інтересів. У цьому контексті ВПО користуються тим самим рівнем захисту, що й інші люди в Україні. Занепокоєння викликають лише органи адвокатського самоврядування⁷³⁴, об'єднання юристів, письменників, художників, журналістів та ін., які здійснювали свою діяльність на територіях, що опинилися поза контролем уряду України; в результаті переміщення багато з цих об'єднань знаходяться у вигнанні та, як наслідок, не мають юридичного визнання.

На додаток до цих гарантій загального характеру Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» також передбачає консультування з ВПО та залучення їх до вирішення важливих питань. Стаття 8 підтверджує право ВПО брати участь у виборах (див. розділ щодо виборчих прав). Стаття 16 передбачає, що органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування «можуть залучати» громадські об'єднання з надання допомоги внутрішньо переміщеним особам до процесу формування і реалізації державної політики щодо вирішення питань внутрішньо переміщених осіб. Однак це положення сформульовано не як обов'язок відповідних органів, а лише як можливість.

Положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» щодо консультацій під час формування і реалізації державної політики реалізуються відповідно до загального законодавства і, зокрема, з урахуванням постанов КМУ № 976 від 5 листопада 2008 року та № 996 від 3 листопада 2010 року, які стосуються процедури і обов'язку державних органів забезпечити консультації з питань державної політики з членами громад. Ці постанови також передбачають проведення громадської оцінки діяльності державних органів, а також спеціальні положення щодо оцінки в аспекті забезпечення дотримання антидискримінаційних стандартів.

На практиці ВПО можуть брати і фактично беруть активну участь у розробці нормативно-правових актів⁷³⁵, у роботі громадських рад⁷³⁶, під час парламентських слухань, у тематичних робочих групах різної спрямованості тощо. Але попри активне залучення ВПО до процесу обговорення проектів рішень, думка ВПО має невеликий вплив на остаточний їх зміст. Попри видиме залучення ВПО до процесу пошуку та прийняття рішення, через таке ставлення не досягається головна мета – врахування думки внутрішньо переміщених осіб в остаточному тексті рішення.

734 Доповідь «Адвокати в окупації». Доступно за посиланням: https://precedent.crimea.ua/wp-content/uploads/2019/01/1_Advocates_occupation_2018.pdf.

735 Див. проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України» (щодо виборчих прав внутрішньо переміщених осіб та інших мобільних всередині країни громадян). Доступно за посиланням: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=6240&skl=9.

736 Див., наприклад, склад Громадської ради при Міністерстві з тимчасово окупованих територій. Доступно за посиланням: <https://mtot.gov.ua/files/uploads/15.08.2018-Nakaz-pro-sklad-grom.rady%60.pdf>.

Нарешті, варто ще раз повернутися до права голосу (див. розділ щодо виборчих прав). Фактичне виключення ВПО з числа виборців на місцевих виборах робить їх безправними та практично позбавляє їх можливості впливу на рішення, які ухвалюються місцевими виборчими органами.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Доповнити Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» положеннями, які б гарантували внутрішньо переміщеним особам право бути залученими до консультацій та участі в процесі ухвалення рішень, які стосуються питань внутрішнього переміщення.*
- *Провести широкі консультації з ВПО та організаціями громадянського суспільства, залученими до надання підтримки ВПО, з метою обговорення чинного законодавства та політики, які стосуються ВПО, а також пропозицій щодо їх зміни або доповнення.*
- *Доповнити законодавство вимогою щодо обов'язкової публікації проектів будь-яких нормативних актів та програм, які стосуються прав ВПО, а також проведення консультацій з ВПО щодо проектів нормативних актів та програм перед тим, як вони будуть остаточно ухвалені.*
- *Доповнити законодавство положеннями щодо визнання та продовження функціонування професійних об'єднань, таких як органи адвокатського самоврядування, об'єднання письменників, художників, журналістів та ін., які базувалися на територіях, що зараз не контролюються урядом України, та в результаті переміщення перебувають у вигнанні.*

21. СПІВПРАЦЯ З НАЦІОНАЛЬНИМИ ТА МІЖНАРОДНИМИ ГУМАНІТАРНИМИ ПАРТНЕРАМИ

Масштаби потреб ВПО щодо захисту, підтримки та вирішення питань, як правило, є такими, що не можуть бути задоволені ані однією державною установою (див. розділ про Національний уповноважений орган, відповідальний за координацію захисту та підтримку ВПО), ані механізмом держави в цілому. Зазвичай необхідною стає додаткова допомога, що потребує співпраці з національними та міжнародними гуманітарними партнерами. Проте в деяких випадках влада може перешкоджати наданню допомоги шляхом заборони в'їзду міжнародним гуманітарним організаціям до країни або запобігання доступу національних і міжнародних гуманітарних партнерів до певних переселених громад, які потребують допомоги і захисту. В інших випадках можуть існувати внутрішні правові та адміністративні перепони для надання міжнародної допомоги. Відсутність координації між владою і гуманітарними партнерами також може перешкоджати ефективному здійсненню гуманітарної діяльності⁷³⁷. З метою полегшення надання захисту, сприяння, вирішення проблем та підтримки ВПО ці перешкоди повинні бути усунені шляхом внесення відповідних змін до законодавства.

Мінімально необхідними елементами державного регулювання:

Забезпечення необхідного правового ґрунту для співпраці з національними та міжнародними гуманітарними партнерами, у тому числі створення положень, що спростять негайний в'їзд гуманітарних вантажів та волонтерів, наприклад скасування візових та митних вимог.

737 Див. Параметри відповідальності національної влади, С. 66–67.

А. Міжнародно-правова база

У *Керівних принципах з питань внутрішнього переміщення* зазначено, що на державну владу покладаються «основний обов'язок і відповідальність за надання захисту та гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам, які перебувають під її юрисдикцією»⁷³⁸. Принцип 25 *Керівних принципів ООН* підтверджує цей загальний принцип та далі, у пункті 2, наголошує на тому, що:

Міжнародні гуманітарні організації та інші відповідні сторони мають право пропонувати свої послуги для надання допомоги ВПО. Такі пропозиції не слід розглядати як недружній акт або втручання у внутрішні справи будь-якої держави і до них слід ставитися доброзичливо. Ці пропозиції не повинні бути необґрунтовано відхилені, особливо якщо відповідні органи влади не здатні або не бажають надати необхідну гуманітарну допомогу⁷³⁹.

Унаслідок цього правового зобов'язання держав «усі відповідні органи влади забезпечують і полегшують вільне транспортування гуманітарної допомоги і гарантують особам, які займаються наданням такої допомоги, швидкий і безперешкодний доступ до ВПО»⁷⁴⁰. Таким «особам, що займаються наданням гуманітарної допомоги, їхнім транспортним засобам та вантажам забезпечуються недоторканність і захист. Вони не повинні зазнавати випадків нападу на них або інших актів насильства»⁷⁴¹. Будь-яка гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації⁷⁴². У зв'язку з цим гуманітарна допомога для ВПО «не повинна використовуватися не за призначенням, зокрема з політичних або військових міркувань»⁷⁴³.

На додаток до цих загальних принципів, що регулюють співпрацю з міжнародною спільнотою в питанні надання гуманітарної допомоги, *Керівні принципи* також передбачають необхідні для цього норми щодо конкретних заходів. Принцип 16(2) наголошує на тому, що відповідні органи влади повинні співпрацювати з компетентними міжнародними організаціями у питанні з'ясування долі і місцезнаходження ВПО, що вважаються зниклими безвісти, крім того, вони повинні інформувати близьких родичів про хід пошуків і повідомляти їх про будь-які отримані результати⁷⁴⁴. Компетентні органи відповідно до Принципу 17(3) заохочують діяльність гуманітарних організацій, що беруть участь у вирішенні завдань із возз'єднання родин, і співпрацюють з ними⁷⁴⁵ (див. також розділ про сімейне життя). Принцип 30 підтверджує зобов'язання з боку влади забезпечити і полегшити «міжнародним гуманітарним організаціям та іншим відповідним сторонам» оперативний і безперешкодний доступ до ВПО з метою сприяння їхньому переселенню і реінтеграції⁷⁴⁶.

Дотримання цих правових зобов'язань щодо співпраці з міжнародною спільнотою з метою забезпечення того, щоб ВПО отримали захист, підтримку та вирішення їхніх питань, розглядається як показник національної відповідальності стосовно вирішення питань внутрішнього переміщення⁷⁴⁷. До практичних заходів, що демонструють таку співпрацю, входить скасування владою вимог для транзитних, в'їзних та виїзних віз для співробітників гуманітарних організацій, які офіційно виконують свої обов'язки, зведення до мінімуму митних перевірок

738 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 3(1). Міжнародне право, на якому ґрунтується цей Принцип, міститься у Поясненні до Керівних принципів, С. 19–20. Як наслідок, у Принципі 3(2) йдеться про те, що: «ВПО мають право просити і отримувати від органів влади захист і гуманітарну підтримку».

739 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 25(2). Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 114–115.

740 Пояснення до Керівних принципів, С. 114–115.

741 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 26. Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 120.

742 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 24(1).

743 Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 111.

744 Там само, С. 71.

745 Там само, С. 76.

746 Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення, Принцип 30. Див. також Пояснення до Керівних принципів, С. 140–141.

747 Параметри відповідальності національної влади, С. 24–26.

та вимог до документації, а також скасування будь-яких інших застосованих мит або обмежень на експорт, транзит або імпорт предметів і обладнання першої необхідності⁷⁴⁸.

Іншим важливим способом, за допомогою якого уряди країн можуть продемонструвати співробітництво з міжнародним співтовариством, є запрошення до країни спеціальних експертів з питань ВПО і прав людини, наприклад Спеціального доповідача з питань прав людини внутрішньо переміщених осіб та Комісара Ради Європи з прав людини. Такі візити можуть зіграти важливу роль у сприянні діалогу щодо ситуації з ВПО, підвищенні національної обізнаності про проблеми, з якими стикаються ВПО, стимулюванні уряду прийняти або покращити політику і програми для ефективного вирішення проблем внутрішнього переміщення і зміцненні сильних зв'язків між органами влади та міжнародною спільнотою, громадянським суспільством, а також із самими ВПО⁷⁴⁹.

В. Стандарти Ради Європи

Жодна з ключових конвенцій Ради Європи⁷⁵⁰ не містить положення про співпрацю з міжнародними організаціями з метою сприяння наданню гуманітарної допомоги. Стаття 18 Рамкової конвенції про захист національних меншин, втім, може розглядатися як актуальна у цій ситуації, якщо переміщені особи належать до певної групи національних меншин. Ця стаття встановлює важливі положення про міжнародне співробітництво на випадок, коли національні меншини потребують захисту:

«[С]торони будуть прагнути до укладання, у разі необхідності, двосторонніх і багатосторонніх угод з іншими державами, зокрема з сусідніми, з метою забезпечення захисту осіб, що належать до національних меншин.

2. Там, де це доречно, Сторони вживають заходів, спрямованих на заохочення міжнародного співробітництва. Ця стаття закликає Сторони укладати, на додаток до існуючих міжнародних документів, де обставини дозволяють, двосторонні і багатосторонні угоди про захист національних меншин. Вона також стимулює міжнародне співробітництво. Як підкреслюється у Віденській декларації і її Додатку II, такі угоди і співробітництво мають важливе значення для заохочення толерантності, процвітання, стабільності і миру»⁷⁵¹.

Прихильність Комітету міністрів до реалізації *Керівних принципів з питань внутрішнього переміщення*⁷⁵² і конкретні положення Рекомендації Комітету міністрів, а також Пояснювальна записка про внутрішнє переміщення підтверджують відповідальність держав, які потребують гуманітарної допомоги, за полегшення доступу такої допомоги з боку міжнародних суб'єктів. Згідно з Рекомендацією відповідальності такої держави за надання гуманітарної допомоги тягне за собою обов'язок просити «допомогу від інших держав або міжнародних організацій, якщо відповідна держава не в змозі забезпечити захист і допомогу своїм внутрішньо переміщеним особам»⁷⁵³. Крім того, пропозиції від інших держав або міжнародних організацій з надання допомоги не повинні безпідставно відхилитись⁷⁵⁴. Пояснювальна записка встановлює, що «відмова, яка не є достатньо обґрунтованою, або яка не відповідає закону», чи «відмова від будь-якої пропозиції міжнародного органу, відповідального за гуманітарну допомогу» являють собою необґрунтовану відмову⁷⁵⁵. Щоразу, коли яка-небудь держава

748 Керівництво для законодавців та високопосадовців, С. 63.

749 Параметри відповідальності національної влади, С. 25.

750 Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, 4 листопада 1950 р.; Європейська соціальна хартія (переглянута), 3 травня 1996 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р.

751 Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 р., ст. 18.

752 Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, 5 квітня 2006 р., Прембула.

753 Там само, п. 4.

754 Там само.

755 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів РЕ (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 8.

ва просить допомоги для вирішення проблем щодо внутрішнього переміщення, держави – члени Ради Європи «погоджуються на надання такої допомоги», хоча вони не зобов'язані це робити⁷⁵⁶.

Що стосується головного обов'язку держави, в якій відбулося внутрішнє переміщення осіб, щодо забезпечення захисту і допомоги ВПО, Комітет міністрів РЄ вважає, що у «виняткових випадках, що визначаються впливовими міжнародними організаціями», ця відповідальність може бути передана зовнішній державі, яка здійснює ефективний *де-факто* контроль над територією, розташованою за межами її міжнародно визнаних кордонів. Ця відповідальність також може бути перекладена, знову ж таки лише у «виняткових випадках, що визначаються впливовими міжнародними організаціями», на міжнародну організацію, уповноважену відповідно до норм міжнародного права забезпечувати захист та допомогу ВПО, наприклад, як це відбувалося в Косові⁷⁵⁷.

Є ціла низка документів ПАРЄ, що містять положення, які стосуються співпраці з партнерами у сфері гуманітарної діяльності з метою захисту переміщених громад. По-перше, у Рекомендації ПАРЄ 1877(2009) наголошено на необхідності співпраці з Європейським Союзом, зокрема, шляхом встановлення Східного партнерства та Європейської політики сусідства⁷⁵⁸.

По-друге, в питаннях, що стосуються прав власності ВПО, в Резолюції 1708(2010) Асамблея закликає відповідні держави-члени звернутися за технічною допомогою до інших країн або міжнародних організацій⁷⁵⁹. Та ж Резолюція заохочує УВКБ ООН та ОБСЄ «до висвітлення питань щодо власності при переміщеннях у Європі в межах їхніх відповідних мандатів, а також рекомендує продовжувати і розширювати свої зусилля щодо забезпечення вирішення таких питань власності на національному рівні»⁷⁶⁰.

По-третє, Резолюція ПАРЄ 2026(2014), присвячена житлу і засобам до існування біженців і внутрішньо переміщених осіб, закликає до «розробки глобальної стратегії стосовно, зокрема, прийняття стійких рішень для переселення та реінтеграції переміщених осіб, відповідно до основних принципів Організації Об'єднаних Націй та консультацій із відповідними міжнародними організаціями»⁷⁶¹.

Окремі Резолюції ПАРЄ безпосередньо стосувалися питань внутрішнього переміщення в Україні, включаючи гуманітарні питання. Так, Резолюція 2028(2015) щодо ВПО в Україні закликала всі сторони конфлікту до забезпечення безперешкодного постачання української та міжнародної гуманітарної допомоги людям на територіях, непідконтрольних уряду, та вжиття всіх заходів, спрямованих на упередження блокування гуманітарної допомоги. До українських органів влади Асамблея зверталася стосовно необхідності забезпечити підзвітність і прозорість організацій, що отримують допомогу, щодо розподілу міжнародної допомоги та фінансування вимушеним переселенцям, необхідності усунення непотрібних бюрократичних перешкод у роботі міжнародних та неурядових організацій, гуманітарних дій з допомоги. Було запропоновано «Банкові розвитку Ради Європи розглянути заходи, спрямовані на надання допомоги переміщеному українському населенню і відбудовування постраждалих районів»⁷⁶².

756 Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів РЄ (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 8.

757 Пояснювальна записка встановлює, що Місія Організації Об'єднаних Націй у Косові була створена за рішенням Ради Безпеки ООН з відповідальністю, в тому числі за створення «безпечних умов, в яких біженці і переміщені особи можуть безпечно повернутися додому, в яких міжнародна цивільна місія може безперешкодно працювати, може бути встановлена тимчасова адміністрація і безперешкодно доставлена гуманітарна допомога». Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів РЄ (2006)6, СМ (2006)36 Додаток, 8 березня 2006 р., п. 4.

758 Рекомендація ПАРЄ 1877(2009) «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 р., п. 13.

759 Резолюція ПАРЄ 1708(2010) «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 р., п. 11.

760 Там само, п. 12.

761 Резолюція ПАРЄ 1897(2012), «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», 18 листопада 2014 р., п. 10.2.1.

762 Резолюція ПАРЄ 2028(2015) «Гуманітарна ситуація щодо біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні», 27 січня 2015 р.

У прийнятій у 2018 *Резолюції 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні»*⁷⁶³ Парламентська асамблея знов висловлювала стурбованість гуманітарною ситуацією, яка склалася внаслідок конфлікту та визначала потребу в отриманні гуманітарної допомоги 4 млн людей, відмічаючи загострення обмежень гуманітарного доступу незаконними збройними формуваннями. У зазначеній Резолюції було закріплено перелік рекомендацій як всім сторонам конфлікту, так і окремо українській та російській владі. Зокрема, Асамблея закликала Україну переглянути Закон «Про гуманітарну допомогу» для полегшення її надання на територіях, які постраждали від війни, та Закон «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій і Луганській областях» з метою, у тому числі задоволення основних гуманітарних потреб цивільного населення на ТОТ.

Важливість співпраці з міжнародними організаціями у сфері гуманітарної допомоги було окремо відзначено у пункті 15 Резолюції, в якому Асамблея закликала міжнародне співтовариство скликати міжнародну гуманітарну конференцію з метою збільшення фінансування плану надання гуманітарної допомоги та розробки стратегій і координації. Така стурбованість ПАРЄ щодо необхідності співпраці у сфері надання гуманітарної допомоги через 4 роки після початку конфлікту свідчить про її актуальність та незадоволення сучасних потреб України у гуманітарній допомозі за власний рахунок, кошти національних структур та чинних міжнародних гуманітарних місій і проектів. У іншій Резолюції 2214(2018) «Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі»⁷⁶⁴ Асамблея знов запропонувала державам, які постраждали від збройних конфліктів або з інших причин мають значну кількість ВПО, регулярно оцінювати та публікувати гуманітарні потреби своїх ВПО.

С. Аналіз національного законодавства

Внутрішнє переміщення в Україні є одним із наймасштабніших в Європі та першим масштабним переміщенням за всю історію незалежної України⁷⁶⁵. Забезпечення навіть базових першочергових потреб більше як півтора мільйонів осіб, які вимушені були покинути свої домівки⁷⁶⁶, є надзвичайно складним викликом для держави. Для подолання такого виклику держава потребує міжнародної гуманітарної допомоги і через 5 років конфлікту. Кількість внутрішньо переміщених осіб, нестача фінансових ресурсів, спеціальні пропускні режими доступу до ТОТ, продовження активних бойових дій уздовж лінії зіткнення, відсутність повної бази з інформацією про потреби ВПО, недосконале законодавство та інші проблеми визначають те, що в Україні досі актуальними залишаються питання посилення співпраці та координації діяльності міжнародних, національних гуманітарних партнерів, їх залучення до розв'язання гуманітарних проблем та покращення ситуації із забезпеченням ВПО.

Співпраця уряду України з міжнародними гуманітарними партнерами, міжнародними організаціями з питань, що стосуються внутрішнього переміщення, базується на законах України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», «Про гуманітарну допомогу» та інших нормативно-правових актах.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»⁷⁶⁷ передбачено, що ВПО має право на отримання гуманітарної та благодійної допомоги. Україна співпрацює з іншими державами, міжнародними організаціями з метою запобігання виникненню передумов ви-

763 Резолюція ПАРЄ 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», 23 січня 2018 р.

764 Резолюція ПАРЄ 2214(2018) «Гуманітарні потреби і права внутрішньо переміщених осіб в Європі» від 25 квітня 2018 р.

765 У 1986 р. за часів Радянського Союзу Україна мала досвід внутрішнього переміщення у зв'язку з аварією на Чорнобильській атомній станції, під час якої переміщено було, за даними Київської обласної державної адміністрації, більше 100 000 осіб. Утім точна статистика залишається невідомою.

766 За офіційними даними Міністерства соціальної політики України, у 2016 р. було взято на облік більше 1 700 000 осіб. / Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України. Доступно за посиланням: <https://www.msp.gov.ua/timeline/Vnutrishno-peremishcheni-osobi.html>.

767 Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

мушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод ВПО, створення та підтримання умов, що дають змогу таким особам добровільно, в безпечних умовах та з гідністю повернутися до покинутого місця проживання, або умов для інтеграції ВПО за новим місцем проживання в Україні (стаття 18). Зазначеним Законом передбачено, що міжнародним донорам надається сприяння в прискоренні імпорту гуманітарних вантажів, а будь-яка безповоротна допомога, що надається ВПО, включаючи гуманітарну, звільняється від оподаткування та митних платежів. Така допомога повинна мати виключно цільове спрямування і не може спрямовуватися на інші цілі.

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань гуманітарної допомоги відповідно до Закону України «Про гуманітарну допомогу» є Міністерство соціальної політики. Мінсоцполітики здійснює визнання вантажів, коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою; здійснює контроль за транспортуванням, отриманням, збереженням, охороною, складуванням, розподілом, цільовим використанням, обліком гуманітарної допомоги, підготовкою відповідної статистичної звітності; веде Єдиний реєстр отримувачів гуманітарної допомоги тощо.

Відповідно до статей 4 і 5 зазначеного Закону Робоча група з питань гуманітарної допомоги Міністерства визнає вантажі, допомогу гуманітарними⁷⁶⁸. Рішення про визнання вантажів гуманітарними відображається у протоколах засідань робочої групи. У 2018 році було внесено зміни, згідно з якими кожне рішення про визнання товарів гуманітарною допомогою має бути розміщено на офіційному веб-сайті у день його прийняття та внесено до єдиного державного інформаційного веб-порталу «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» у формі електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом. Після прийняття рішення про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою у строк один день таке рішення в електронній формі має бути направлено до інших державних органів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України⁷⁶⁹.

Товари, які ввозяться як гуманітарна допомога, підлягають першочерговому безкоштовному спрощеному декларуванню органами доходів і зборів (стаття 8 Закону України «Про гуманітарну допомогу»). Крім того, забезпечуються першочергове проведення контролю гуманітарних вантажів під час перетину державного кордону України та підтримка транспортування гуманітарних вантажів до місця призначення на території України (стаття 9).

Як зазначалося в Базовому аналізі, митне оформлення вантажів гуманітарної допомоги регулюється постановами КМУ «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги» від 8 жовтня 2014 року № 566 та від 15 серпня 2014 року № 347 (раніше діюча Інструкція 1999 року була скасована у жовтні 2015 року). У постанові № 566 передбачається, що на період проведення Антитерористичної операції пропуск через митний кордон України, декларування та митне оформлення гуманітарного товару, який надається урядами інших держав через уповноважені ними організації, здійснюється без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Іноземці та особи без громадянства, які доставляють, супроводжують гуманітарну допомогу та організують її надходження в Україну, координатори міжнародних гуманітарних програм мають право на першочергове, безкоштовне візове обслуговування, а також на поселення в готелях за тарифами, встановленими для громадян України. Втім для реалізації цього положення має бути встановлено спеціальну процедуру, яку досі не розроблено, також не має посилавання на процедуру пріоритетного візового обслуговування для даної категорії осіб⁷⁷⁰.

Ураховуючи, що уряду було неодноразово рекомендовано прийняти підзаконні нормативно-правові акти, які б передбачали спрощення процедури видачі віз для іноземців, які надають гуманітарну допомогу Україні, необхідно зазначити, що у 2017 році було прийнято нові

768 Закон України «Про гуманітарну допомогу» від 22 жовтня 1999 р. № 1192-XIV.

769 Там само.

770 Постанова КМУ «Питання митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги» від 8 жовтня 2014 р. № 566.

Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію від 1 березня 2017 року⁷⁷¹. Згідно з новим Порядком у разі в'їзду в Україну іноземця та особи без громадянства з метою забезпечення інтересів у сфері зовнішньої та внутрішньої політики або у випадках, які мають гуманітарний характер, оформлення короткострокової візи також може здійснюватися за письмовим рішенням керівника закордонної дипломатичної установи України або департаменту консульської служби МЗС. За письмовим рішенням керівника закордонної дипломатичної установи України або департаменту консульської служби МЗС у випадках, які мають гуманітарний характер, передбачено можливість непроходження особистої співбесіди.

Відповідно до пункту 20 Правил Департамент консульської служби МЗС або представництво МЗС може оформлювати візи в пункті пропуску через державний кордон для в'їзду в Україну у випадках, які мають гуманітарний характер, за письмовим рішенням департаменту консульської служби МЗС. Оформлення віз здійснюється безкоштовно співробітникам міжнародних організацій та їх представництв в Україні, а також членам їх сімей, особам, які в'їжджають в Україну для участі у реалізації проектів міжнародної технічної допомоги, зареєстрованих в установленому порядку, на запрошення державної установи, підприємства, організації, що є реципієнтом такого проекту; у випадках, які мають гуманітарний характер, за письмовим рішенням керівника закордонної дипломатичної установи України або департаменту консульської служби МЗС.

Відповідно до затвердженого Розпорядженням КМУ Плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження⁷⁷², у рамках забезпечення можливості громадян, що проживають на ТОТ, отримувати окремі соціальні послуги від міжнародних гуманітарних організацій було передбачено забезпечення організації ефективної взаємодії з міжнародними організаціями, які надають гуманітарну допомогу громадянам, що постійно проживають на неконтрольованій території, а також сприяння безперешкодному проходженню гуманітарних вантажів таких організацій через лінію зіткнення. Виконання цього завдання передбачено на постійній основі з необхідністю звітування до МТОТ щомісяця. Виконання передбачених заходів має позитивно вплинути на надання гуманітарної допомоги особам, які знаходяться на ТОТ Донецької і Луганської областей.

Незважаючи на позитивні зрушення у сфері візового обслуговування представників міжнародних гуманітарних організацій, чинними досі залишаються обмеження доступу представників та супроводжувачів гуманітарних вантажів до ТОТ Криму та територій Донецької і Луганської областей, які не контролюються урядом України. Так, у Базовому аналізі рекомендувалося внести зміни до Постанови КМУ № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» для спрощення доступу міжнародних партнерів до території Криму. Однак зміни, які вносилися у 2017 та 2018 роках цього питання не стосувалися, залишаючи для представників міжнародних урядових організацій, міжнародних неурядових організацій, неурядових організацій інших держав необхідність отримання спеціального дозволу для в'їзду до Криму виключно за клопотанням або погодженням з МЗС України. Для отримання спеціального дозволу іноземець або особа без громадянства подає до територіального органу ДМС заяву з відповідними документами. Видача спеціального дозволу здійснюється у строк не більше п'яти робочих днів з моменту їх надходження до відповідного підрозділу ДМС у Новотроїцькому чи Генічеському районі Херсонської області⁷⁷³.

771 Постанова КМУ «Про Правила оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» від 1 березня 2017 р. № 118.

772 Розпорядження КМУ «Про затвердження Плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження» від 11 січня 2017 р. № 8-р.

773 Постанова КМУ «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» від 4 червня 2015 р. № 367, п. 25.

Під час дії постанови КМУ № 1035 від 16 грудня 2015 року «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію», якою було заборонено постачання товарів на територію Криму на період окупації, гуманітарна допомога була звільнена від цієї заборони. Втім пункт 1 постанови КМУ № 1035, який містив заборону поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію взагалі 14 червня 2017 року був визнаний Київським апеляційним адміністративним судом незаконним, нечинним та таким, що не відповідає Конвенції Ради Європи про захист прав людини та основоположних свобод, Конституції України та Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»⁷⁷⁴ (див. розділ 15 «Власність та майно»).

Порядок перетину лінії розмежування у межах Донецької та Луганської областей громадян України, іноземців та осіб без громадянства регулюється Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на ТОТ у Донецькій та Луганській областях» (згідно з яким Порядок в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів із таких територій визначаються Кабінетом Міністрів України) та Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей.

Для в'їзду на територію, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, представники міжнародних організацій повинні мати спеціально оформлений дозвіл. Для отримання дозволу необхідно зареєструватися на веб-порталі Служби безпеки України «Реєстр дозволів для переміщених осіб в районі проведення АТО» та заповнити формалізовану заяву або подати заповнену формалізовану заяву особисто чи надіслати її поштою. Заява на отримання дозволу розглядається протягом 10 днів.

У наданих рекомендаціях Базового аналізу зверталася увага на необхідності внесення змін до наказу першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», яким було передбачено порядок перетину лінії зіткнення представникам міжнародних організацій на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, за умови надання паспортного документа та спеціального дозволу на в'їзд на цю територію⁷⁷⁵. У 2017 році зазначений наказ було скасовано та прийнято новий Порядок. Новим Тимчасовим Порядком контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей № 222⁷⁷⁶, зокрема, було встановлено, що переміщення товарів (вантажів), у тому числі визнаних в установленому порядку гуманітарною допомогою, до району або з району проведення антитерористичної операції (через лінію зіткнення та/або в її межах) фізичними особами і суб'єктами господарювання, які здійснюють такі переміщення, визначається Порядком переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 року № 99 (зі змінами відповідно до постанови КМУ № 623 від 18 серпня 2017 року). У Порядку № 99 містяться окремі розділи,

⁷⁷⁴ Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 14 червня 2017 р., якою було підтримано Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 1 березня 2017 р. № 826/9502/16.

⁷⁷⁵ Було рекомендовано внести зміни до наказу № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» для спрощення доступу міжнародних партнерів до території АТО.

⁷⁷⁶ Тимчасовий Порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) 14 квітня 2017 р. № 222-ог.

присвячені переміщенню товарів до/з гуманітарно-логістичних центрів (пункти 30–33), переміщенню гуманітарних вантажів на тимчасово неконтрольовану територію (пункти 34–43).

Перелік речей, дозволених для перевезення, встановлено наказом МТОТ України № 39 від 24 березня 2017 року «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» зі змінами згідно з наказами № 95 від 27 вересня 2017 року та № 45 від 11 квітня 2017 року «Про внесення змін до Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення з/до гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення». Суб'єкти господарювання переміщують товари згідно з Переліком з контрольованої території до гуманітарно-логістичних центрів в обсягах, заявлених (у вигляді орієнтовного плану реалізації товарів) при здійсненні контрольних заходів, а з гуманітарно-логістичних центрів на контрольовану територію в обсягах, що становлять різницю між завезеними та реалізованими ними товарами. Фізичні особи мають право перемістити з контрольованої території до гуманітарно-логістичних центрів – товари, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 75 кг на одну особу; з гуманітарно-логістичних центрів на неконтрольовану територію – товари, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 20 000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 150 кг на одну особу. Встановлений Перелік не відображає реальні потреби ВПО та інших категорій населення України у зоні конфлікту та потребує кардинального перегляду.

Переміщення гуманітарних вантажів міжнародних гуманітарних організацій, затверджених наказом Мінсоцполітики, проводиться першочергово за спрощеною процедурою контролю за переміщенням таких вантажів на тимчасово неконтрольовану територію. Перелік відповідних організацій оприлюднюється на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики. До Переліку від 2016 року увійшло 13 міжнародних гуманітарних організацій⁷⁷⁷, включаючи Місію Міжнародного Комітету Червоного Хреста, УВКБ ООН, ЮНІСЕФ, Представництво Данської ради у справах біженців в Україні, Норвезької ради у справах біженців в Україні, Всесвітню Продовольчу Програму в Україні та ін.

Переміщення гуманітарних вантажів міжнародними гуманітарними організаціями, що не включені до переліку, іноземними та вітчизняними донорами здійснюється після перевірки Мінсоцполітики документів, наданих отримувачами гуманітарної допомоги на визнання товарів гуманітарною допомогою, та видання відповідного рішення, яке оприлюднюється на офіційному веб-сайті Мінсоцполітики, про що зазначалося вище. Гуманітарні вантажі, призначені для ввезення на тимчасово окуповані території, доставляються в супроводі уповноваженої особи донора на гуманітарні майданчики, перелік яких визначається МТОТ. Крім того, пунктом 1.7 Нового Тимчасового Порядку передбачено, що пропуск через лінію зіткнення осіб із складу міжнародних гуманітарних організацій, перелік яких затверджений Мінсоцполітики України, здійснюється відповідно до Порядку, встановленого керівником АТО на території Донецької та Луганської областей.

Незважаючи на рекомендації, надані у Базовому аналізі, залишається чинною постанова КМУ № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей», згідно з якою розподіл допомоги здійснюється за рішенням Донецької і Луганської облдержадміністрацій з урахуванням потреб населення та можливістю пріоритетного права отримувати допомогу особливо вразливим категоріям осіб. У постанові не встановлено чітке визначення таких категорій, оцінки потреб та процедур визначення уразливості, на що також зверталася увага у Базовому аналізі⁷⁷⁸. У цілому Постанова № 21 може бути обумовлена статтею 18 пунктом 5 Закону України «Про забезпечення

⁷⁷⁷ Перелік міжнародних гуманітарних організацій, для яких забезпечуватиметься спрощений порядок перетину лінії зіткнення під час доставки гуманітарних вантажів на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження. Міністерство соціальної політики. Доступно за посиланням: <https://www.msp.gov.ua/news/8462.html>.

⁷⁷⁸ Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. Базовий аналіз. Київ, 2016. С. 212–213.

прав і свобод ВПО», якою передбачено, що Україна забезпечуватиме справедливий розподіл такої допомоги внутрішньо переміщеним особам, з урахуванням потреб осіб з особливими потребами, осіб з інвалідністю, жінок та дітей, одиноких батьків, пенсіонерів, літніх людей. Відповідно, надання пріоритетного права на отримання допомоги для вразливих категорій осіб також має відбуватися на прозорій, справедливій та недискримінаційній основі з тим, щоб не порушувати Принцип 24 Керівних принципів ООН, в якому зазначається: «Уся гуманітарна допомога надається відповідно до принципів гуманності та неупередженості і без будь-якої дискримінації».

Крім того, вирішення потребує питання доставки гуманітарної допомоги особам, які неспроможні отримати її самостійно, у тому числі особам з інвалідністю, хворим особам, особам похилого віку тощо. У зазначеній Постанові КМУ № 21 передбачено ведення списків набувачів допомоги, в яких зазначаються зокрема, прізвище, ім'я та по батькові особи, якій надано допомогу; паспортні дані, адреса місця фактичного проживання. Збирання такої персональної інформації не повинно створювати додатково підстав для дискримінаційного ставлення та має зберігатися відповідно до чинного законодавства про захист персональних даних. Відповідно, *актуальною залишається надана у Базовому аналізі рекомендація стосовно внесення зміни до Постанови КМУ № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей» для визначення процедур розподілу гуманітарної допомоги, беручи до уваги критерії вразливості і оцінку потреб.*

Отже, незважаючи на певні позитивні зрушення, у тому числі скасування наказу № 415 «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», прийняття нових Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, істотних змін стосовно спрощення доступу міжнародних партнерів до тимчасово окупованих територій Криму та тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей станом на початок 2019 року не відбулося, змін до Переліку дозволених для переміщення товарів внесено також не було.

Отже, нечітке суперечливе національне законодавство, несприяння державних органів у наданні допомоги в організації діяльності міжнародних гуманітарних партнерів може негативно впливати на ефективність та обсяги надання такої допомоги.

Окрім регулювання питань співпраці та отримання гуманітарної допомоги, пункт 2 статті 5 Закону України «Про права та свободи ВПО»⁷⁷⁹ передбачає широкий підхід до співробітництва з міжнародними та національними партнерами для поліпшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб:

Для розвитку та поліпшення матеріально-технічної бази, спрямованої на забезпечення захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб можуть залучатися кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та громадських об'єднань, інші не заборонені законодавством джерела.

Крім того, у статті 17 зазначеного Закону передбачено сприяння органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування залученню за можливістю міжнародної гуманітарної або благодійної допомоги для внутрішньо переміщених осіб до формування регіональних довгострокових програм з пільгового кредитування (у тому числі – іпотечного) будівництва або придбання житла.

Від початку конфлікту в Україні працює велика кількість міжнародних урядових та неурядових організацій, донорів, надаючи різні види допомоги Україні у вирішенні питань

⁷⁷⁹ Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII.

внутрішнього переміщення. Зокрема, Товариство Червоного Христа в Україні спільно з їх партнерськими та підвідомчими організаціями мають декілька десятків програм допомоги лікарням, постраждалим від конфлікту, внутрішньо переміщеним особам, найбільш вразливим категоріям населенням, в тому числі на TOT. З 2014 року допомога була надана більш як 1 млн ВПО на суму понад 388 млн грн⁷⁸⁰. Значну допомогу надає Україні Міжнародна організація з міграції, у тому числі гуманітарну допомогу на сході України. MOM впроваджує/впроваджувала проекти з розвитку інфраструктури у зонах переселення та повернення, проект «Сприяння відбудові та сталому розв'язанню проблем ВПО та постраждалого від конфлікту населення в Україні», Проект із соціального згуртування ВПО та членів приймаючих громад, надає підтримку самозайнятості та мікропідприємництва ВПО та людей, постраждалих від конфлікту, було створено Національну платформу бізнес взаємодії тощо. Зазначені проекти фінансуються як міжнародними організаціями, Європейським Союзом, так і урядами окремих країн⁷⁸¹. Норвезька рада у справах біженців починаючи з 2014 року впроваджує різноманітні проекти як гуманітарного реагування, так і проекти раннього відновлення, пізніше і проекти сталого розвитку. Зосереджуючи основну увагу на задоволенні потреб постраждалих від конфлікту осіб вздовж лінії зіткнення, Радою було запроваджено, зокрема, такі проекти, як: «Інформування, консультування і правова допомога», «Житло та продовольча допомога» і «Продовольча безпека та життєзабезпечення», проекти підтримки розвитку малого бізнесу, який сприятиме економічному відновленню території, зокрема Луганської області. Багато програм з питань правової допомоги реалізуються спільно з Українською Гельсінською спілкою з прав людини (УГСПЛ)⁷⁸².

Різні напрями роботи з надання допомоги особам, які постраждали від конфлікту здійснює УВКБ ООН, надаючи гуманітарну допомогу продовольчими товарами, мінімальну фінансову допомогу, спільно з партнерами правову допомогу та захист, тимчасове житло. У сфері житла УВКБ ООН надає комплексну допомогу від роздачі комплектів для аварійного ремонту, легких ремонтних робіт до повної реконструкції, відновлення будівель як на підконтрольних Україні територіях, так і на TOT. Ураховуючи обсяги фінансування, необхідну допомогу домогосподарствам на підконтрольних територіях планували надати за 2019 рік, на TOT – за 4–5 років⁷⁸³. Крім того, надаються консультації та рекомендації органам державної влади України та організаціям у сфері розвитку, які реалізують пілотні проекти у сфері соціального житла.

Так, за фінансової підтримки Європейського Союзу ще у 2015 року Краматорська міська рада розпочала проект «Надання житла для вразливих категорій переселенців та місцевих жителів, що постраждали від конфлікту, у м. Краматорськ». Проект передбачав реконструкцію гуртожитків та надання в оренду приміщень за доступну (субсидовану) плату для розміщення 253 найбільш уразливих переміщених осіб та людей, котрі постраждали від конфлікту⁷⁸⁴. Втім у 2016 році у міській раді виникли проблеми з розподіленням житла, які було усунено тільки у 2017 році у зв'язку із внесенням змін до законодавства про соціальне житло. У Слов'янську за аналогічним проектом 2015 року розпочати будівельні роботи вдалося тільки у 2017 році⁷⁸⁵.

780 Допомога внутрішньо переміщеним особам в Україні / Міжнародний Комітет Червоного Христа в Україні. Доступно за посиланням: <https://redcross.org.ua/idps/>.

781 Допомога ВПО і громадам, які зазнали наслідків конфлікту. Міжнародна організація з міграції. Доступно за посиланням: <http://iom.org.ua/ua/dopomoga-vpo-i-gromadam-yaki-zaznaly-naslidkiv-konfliktu>.

782 Норвезька рада у справах біженців в Україні. Доступно за посиланням: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/fact-sheets/2017/ukraine/country-factsheet-ukraine_edit151017_ukrainian2.pdf.

783 УВКБ ООН в Україні / Допомога з ремонтом житла. Доступно за посиланням: <https://www.unhcr.org/ua/dopomoga-z-remontom-zhitla>.

784 Соціальне житло для внутрішньо переміщених та осіб, що постраждали від конфлікту: порівняльний аналіз проектів у Бахмуті, Слов'янську та Краматорську / З аналізу Норвезької ради у справах біженців (NRC) трьох проектів щодо надання соціального житла для внутрішньо переміщених осіб (ВПО) у Донецькій області. Доступно за посиланням: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/briefing-notes/ukraine/case-study-social-housing-for-idps_ukr.pdf.

785 Там само.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- *Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї» для спрощення доступу міжнародних партнерів до території Криму. Внести зміни з метою розширення переліку товарів та їх обсягів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення (наказом Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України 24 березня 2017 року № 39).*
- *Внести зміни до постанови КМУ № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей» для визначення процедур розподілу гуманітарної допомоги, беручи до уваги критерії уразливості і оцінку потреб.*
- *Поширити спрощений порядок контролю переміщення гуманітарних вантажів на тимчасово неконтрольовану територію для міжнародних гуманітарних організацій, що не включені до переліку міжнародних організацій, затвердженого Мінсоцполітики.*
- *Спільно з місцевими органами влади та міжнародними і національними організаціями забезпечити умови доставки гуманітарної допомоги особам з інвалідністю, особам похилого віку та іншим категоріям осіб, які не можуть отримати її самостійно.*
- *Активізувати залучення державних структур на різних рівнях до співпраці з міжнародними організаціями, включаючи Раду Європи, та неурядовими міжнародними партнерами до проектів, які було ними запроваджено для ВПО, зокрема, з таких сфер, як житло, підтримка малого бізнесу, навчання, інтеграція у місцеві громади, вдосконалення національного законодавства. Дослідити необхідність удосконалення законодавства та практики з метою поступової передачі реалізації та підтримки таких проектів органам державної влади.*

ПЕРЕЛІК ДОКУМЕНТІВ РАДИ ЄВРОПИ, ЯКІ СТОСУЮТЬСЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Договори:

- Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до протоколів № 11 та 14, 4 листопада 1950 року, ETS 5
 - Протокол № 1 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 20 березня 1952 року, ETS 9
 - Протокол № 4 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 16 вересня 1963 року, CETS №046
 - Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, 4 листопада 2000 року, ETS 177
- Європейська хартія регіональних мов або мов меншин, 4 листопада 1992 року, ETS 148
- Рамкова конвенція про захист національних меншин, 1 лютого 1995 року, ETS 157
- Європейська соціальна хартія (Переглянута), 3 травня 1996 року, ETS 163

Парламентська асамблея Ради Європи

- Рекомендація ПАРЕ № 1631(2003), «Внутрішнє переміщення в Європі», 25 листопада 2003 року
- Рекомендація ПАРЕ № 1652(2004), «Освіта для біженців і внутрішньо переміщених осіб», 2 березня 2004 року
- Рекомендація ПАРЕ № 1877(2009), «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час», 24 червня 2009 року
- Резолюція ПАРЕ № 1459(2005), «Усунення обмежень на право голосу», 24 червня 2005 року
- Резолюція ПАРЕ № 1708(2010), «Вирішення майнових питань біженців та внутрішньо переміщених осіб», 28 січня 2010 року
- Резолюція ПАРЕ № 1897(2012), «Забезпечення більшої демократичності виборів», 3 жовтня 2012 року
- Доповідь ПАРЕ «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», документ № 13507, 5 травня 2014 року
- Резолюція ПАРЕ 2026(2014) «Альтернативи неналежним за умовами центрам тимчасового розташування для ВПО та біженців», 18 листопада 2014 року
- Резолюція ПАРЕ № 2028(2015), «Гуманітарна ситуація щодо біженців та внутрішньо переміщених осіб в Україні», 27 січня 2015 року
- Резолюція ПАРЕ № 2067(2015) «Особи, що зникли безвісті, під час конфлікту в Україні», 25 червня 2015 року
- Резолюція ПАРЕ 2133(2016) «Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади», 12 жовтня 2016 року
- Резолюція ПАРЕ 2132(2016) «Політичні наслідки російської агресії в Україні», 13 жовтня 2016 року
- Резолюція ПАРЕ 2214(2018) «Гуманітарні потреби та права внутрішньо переміщених осіб в Європі», 26 квітня 2018 року
- Резолюція ПАРЕ 2198(2018) «Гуманітарні наслідки війни в Україні», 23 січня 2018 року

Комітет міністрів Ради Європи

- Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи (98)3 державам-членам щодо доступу до вищої освіти, 17 березня 1998 року
- Пояснювальна записка до Рекомендації Комітету міністрів (2006)6, Додаток CM(2006)36 від 8 березня 2006 року

- Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи (2006)6 державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб від 5 квітня 2006 року
- Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1207-му засіданні, 17 вересня 2014 року
- Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні», рішення на 1210-му засіданні, 22 та 24 жовтня 2014 року
- Рішення Комітету міністрів Ради Європи «Ситуація в Україні» на 1254-му засіданні, 27 квітня 2016 року

Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи

- Рекомендація Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 147(2004) «Про міграційні потоки і соціальну згуртованість у Південно-Східній Європі: роль місцевих і регіональних органів влади», 27 травня 2004 року
- Резолюція Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 218(2006) «Про ефективний доступ мігрантів до соціальних прав: роль місцевих і регіональних органів влади», 1 червня 2006 року
- Рекомендація Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи 386(2016) «Спостереження за виборами на місцевому рівні в Україні», 23 березня 2016 року

Рішення Європейського суду з прав людини

- Азіз проти Кіпру (Aziz v. Cyprus), заява № 69949/01, рішення від 22 червня 2004 року
- Акімова проти Азербайджану (Akimova v. Azerbaijan), заява № 19853/03, рішення від 27 вересня 2007 року
- Ассанідзе проти Грузії (Assanidze v. Georgia), заява № 71503/01, рішення від 08 квітня 2004 року
- Акдівар та інші проти Туреччини, заява № 99/1995/605/693, рішення від 1 квітня 1998 року
- Банкович проти Бельгії та інших (Banković v. Belgium and Others), заява No. 52207/99, рішення 12 грудня 2001 року
- Будаєва та інші проти Росії (Budayeva and Others v. Russia), заяви № 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 і 15343/02, рішення від 20 березня 2008 року
- Будіна проти Росії (Budina v. Russia) (рішення щодо прийнятності), заява № 45603/05, рішення від 18 червня 2009 року
- Весселс-Бергерфот проти Нідерландів (Wessels-Bergervoet v. the Netherlands), заява № 34462/97, рішення від 4 червня 2002 року
- Вілліс проти Сполученого Королівства (Willis v. the United Kingdom), заява № 36042/97, рішення від 11 червня 2002 року
- Врунту проти Кіпру (Vrountou v. Cyprus), заява № 33631/06, рішення від 13 жовтня 2015 року
- Гульмамалдова проти Азербайджану (Gulmammadova v. Azerbaijan), заява № 38798/07, рішення від 22 квітня 2010 року
- Грудіч проти Сербії (Grudić v. Serbia), заява № 31925/08, рішення від 17 квітня 2012 року
- Дімейдс проти Туреччини (Demades v. Turkey), заява № 16219/90, рішення від 31 липня 2003 року
- Діогенус і Церіотіс проти Туреччини (Diogenous and Tseriotis v. Turkey), заява № 16259/90, рішення від 22 вересня 2009 року
- Демопулос проти Туреччини (Demoroulos and Others v. Turkey) (рішення щодо прийнятності), заяви № 46113/99, 3843/02, 13751/02, 13466/03, 10200/04, 14163/04, 19993/04, 21819/04, рішення від 1 березня 2010 року
- Денічі та інші проти Кіпру (Denizci and others v. Cyprus), заяви № 25316-25321/94 і 27207/95, рішення від 23 травня 2001 року
- Дземюк проти України (Dzemyuk v. Ukraine), заява № 42488/02, рішення від 4 вересня 2014 року
- Дубецька та інші проти України (Dubetska and others v. Ukraine)», заява № 30499/03, 10 лютого 2011 року
- Доган та інші проти Туреччини (Dogan and others v. Turkey), заяви № 8803–8811/02, 8813/02 та 8815-8819/02, рішення від 29 червня 2004 року

- Джеймс та інші проти Сполученого Королівства (James and Others v. United Kingdom), заява № 8793/79, рішення від 21 лютого 1986 року
- Ісгандаров та інші проти Азербайджану (Isgandarov and Others v. Azerbaijan), заяви № 50711/07, 50793/07, 50848/07, 50894/07 і 50924/07, рішення від 8 липня 2010 року
- Ілашку та інші проти Молдови та Росії (Ilaşcu and Others v. Moldova and Russia), заява № 48787/99, рішення від 8 липня 2004 року
- Йорданова та інші проти Болгарії (Yordanova and Others v. Bulgaria), заява № 25446/06, рішення від 24 квітня 2012 року
- Ісса та інші проти Туреччини (Issa and Others v. Turkey), заява № 31821/96, рішення від 16 листопада 2004 року
- Іоанну проти Туреччини (Ioannou v. Turkey), заява № 18364/91, рішення від 27 січня 2009 року
- Інце проти Австрії (Inze v. Austria), заява № 8695/79, рішення від 28 жовтня 1987 року
- Лісний та інші проти України і Росії (Lisnyy and others v. Ukraine and Russia), заява № 5355/15, ухвала щодо прийнятності від 28 липня 2016 року
- Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey)(попередні заперечення), заява № 15318/89, рішення від 23 березня 1995 року
- Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey), заява № 15318/89, рішення від 18 грудня 1996 року
- Лоїзиду проти Туреччини (Loizidou v. Turkey) (стаття 50), заява № 15318/89, рішення від 28 липня 1998 року
- L.C.B. проти Сполученого Королівства (L.C.B. v. the United Kingdom), заява №14/1997/798/1001, рішення від 9 червня 1998 року
- Кавеллі та Чільо проти Італії (Cavelli and Ciglio v. Italy), заява № 32967/96, рішення від 17 січня 2002 року
- Ксенідес-Арестіс проти Туреччини (Xenides- Arestis v. Turkey), заява № 46347/99, рішення від 22 грудня 2005 року
- Катан (Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia), заява № 43370/04, 8252/05, 18454/06, 19 жовтня 2012 року
- Кіпр проти Туреччини (Cyprus v. Turkey), заява № 25781/94, рішення від 10 травня 2001 року
- Крун та інші проти Нідерландів (Kroon and Others v. the Netherlands), заява № 18535/91, рішення від 27 жовтня 1994 року
- Куріч проти Словенії (Kurić and Others v. Slovenia), заява № 26828/06, рішення від 26 червня 2012 року
- Ментеш та інші проти Туреччини (Menteş and Others v. Turkey) (стаття 50), заява 58/1996/677/867, рішення від 27 липня 1998 року
- Мозер проти Республіки Молдови та Росії (Mozer v. the Republic of Moldova and Russia), заява № 11138/10, рішення від 23 лютого 2016 року
- М.С.С. проти Бельгії і Греції (M.S.S v. Belgium and Greece), заява № 30696/09, рішення від 21 січня 2011 року
- Паліч проти Боснії і Герцоговини (Palić v. Bosnia and Herzegovina), заява № 4704/04, рішення від 15 лютого 2011 року
- Пічкур проти України (Pichkur v. Ukraine), заява № 10441/06, рішення від 7 листопада 2013 року
- Половинко та інші проти України і Росії (Polovynko and others v. Ukraine and Russia), заява № 52061/14, ухвала щодо прийнятності (про вилучення з реєстру) від 28 липня 2016 року
- Радановіч проти Хорватії (Radanović v. Croatia), заява № 9056/02, рішення від 21 грудня 2006 року
- Саргсян проти Азербайджану (Sargsyan v. Azerbaijan), заява № 40167/06, рішення від 16 червня 2015 року
- Сагінадзе та інші проти Грузії (Saghinadze and others v. Georgia), заява № 18768/05, рішення від 27 травня 2010 року
- Стек та інші проти Сполученого Королівства (Stec and Others v. the United Kingdom), заяви № 65731/01 і 65900/01, рішення від 06 липня 2005 року
- Саламонідес проти Туреччини (Solomonides v. Turkey), заява № 16161/90, рішення від 20 січня 2009 року
- Тлімменос проти Греції (Thlimmenos v. Greece), заява № 34369/97, рішення від 6 квітня 2000 року

- Тімішев проти Росії (Timishev v. Russia), заяви № 55762/00 і 55974/00, рішення від 13 грудня 2005 року
- Хамідов проти Росії (Khamidov v. Russia), заява № 72118/01, рішення від 15 листопада 2007 року
- Хлебик проти України (Khlebik v. Ukraine), заява № 2945/16, рішення від 25 липня 2017 року
- Чігаров та інші проти Вірменії (Chiragov and Others v. Armenia), заява № 13216/05, рішення від 16 червня 2015 року
- Секеровіч та Пашаліч проти Боснії і Герцеговини (Šekerović and Pašalić v. Bosnia and Herzegovina), заява № 5920/04, 67396/09, рішення від 8 березня 2011 року
- Цезар та інші проти України (Tsezar and Others v. Ukraine), заява № 73590/14, рішення від 13 лютого 2018 року

Європейський комітет із соціальних прав

- Європейський комітет із соціальних прав, Висновки 2015 рік – Україна (ст. 31¹) належні умови проживання, 2015/def/UKR/31/1/EN
- Рішення Європейського комітету з соціальних прав по суті Міжнародний центр з питань житлових прав та виселення проти Хорватії (ЦЖПВ), колективна скарга № 52/2008, 22 червня 2010 року
- Висновки Європейського комітету з соціальних прав 2017 рік щодо України (9 національна доповідь) RAP/RCha/UKR/9(2017)

Комісар Ради Європи з прав людини

- Тематична доповідь Комісара Ради Європи з прав людини: Право залишити країну (2013 рік)
- Лист Комісара Ради Європи з прав людини Нільса Мужнієкса пану Арсенію Яценюку, Прем'єр-міністру України, від 27 червня 2014 року «Україна: термінові заходи, яких необхідно вжити для захисту внутрішньо переміщених осіб» CommR(2014)15, 17 липня 2014 року
- Доповідь Комісара Ради Європи з прав людини Нільса Мужнієкса, Комісара Ради Європи з прав людини, за результатами його візиту до України в період між 29 червня і 3 липня, документ CommDH(2015)23, 3 листопада 2015 року
- Доповідь Комісара з прав людини Ради Європи за результатами візиту до України 21–25 березня 2016 року, документ CommDH(2016)27, 11 липня 2016 року

Європейська комісія за демократію через право

- Кодекс належної практики у виборчих справах, 2002 рік

Європейська комісія проти расизму та нетерпимості

- Доповідь ЄКРН щодо України, 5 цикл моніторингу, ухвалено 20 червня 2017 року

Генеральний Директорат з прав людини та верховенства права

- Висновок Генерального Директорату І, Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи щодо Проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», DGI(2014)24, 10 жовтня 2014 року
- Короткий огляд Генерального Директорату з прав людини та верховенства права Ради Європи відповідної практики Європейського суду з прав людини у контексті роботи з розробки законопроектів України 35-93-д «Тимчасово окуповані території України», 10 березня 2017 року

ПЕРЕЛІК НАЦІОНАЛЬНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЩОДО ВНУТРІШНЬОГО ПЕРЕМІЩЕННЯ

Назва законодавчого акта	Дата ухвалення
Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»	15.04.2014
Закон України «Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»	12.08.2014
Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»	02.09.2014
Закон України «Про забезпечення прав і свобод ВПО»	20.10.2014
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»	24.12.2015
Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти»	14.05.2015
Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»	18.01.2018
Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про житловий фонд соціального призначення” щодо умов забезпечення соціальним житлом внутрішньо переміщених осіб»	18.09.2018
Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року “Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України”»	
Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»	25.08.2015
Указ Президента України «Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях»	07.02.2019

Назва законодавчого акта	Дата ухвалення
Розпорядження Кабінету Міністрів України №149-р «Про додаткові заходи щодо посилення контролю за переміщенням осіб на території України»	09.03.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 234 «Про затвердження Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя»	02.07.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» (зі змінами)	01.10.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» (зі змінами)	01.10.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 535 «Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам»	01.10.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» (зі змінами)	05.11.2014
Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення»	07.11.2014
Постанова Кабінету Міністрів України № 21 «Про затвердження Порядку надання гуманітарної та іншої допомоги населенню Донецької та Луганської областей»	30.01.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 81 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції»	04.03.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 367 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»	04.06.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 696 «Про затвердження Порядку здійснення заходів сприяння зайнятості, повернення коштів, спрямованих на фінансування таких заходів, у разі порушення гарантій зайнятості для внутрішньо переміщених осіб»	08.09.2015
Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»	23.11.2015
Постанова Кабінету Міністрів України № 1035 «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію»	16.12.2015

Назва законодавчого акта	Дата ухвалення
Постанова Кабінету Міністрів України № 299 «Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб»	20.04.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам»	08.06.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 376 «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб»	08.06.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб»	22.09.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 975 «Про надання державної цільової підтримки деяким категоріям громадян для здобуття професійно-технічної та вищої освіти»	23.11.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 1045 «Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) вищих навчальних закладів»	28.12.2016
Постанова Кабінету Міністрів України № 99 «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції»	01.03.2017
Постанова Кабінету Міністрів України № 769 «Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо підтримки територій, що зазнали негативного впливу внаслідок збройного конфлікту на сході України»	04.10.2017
Постанова Кабінету Міністрів України № 280 «Про Питання забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України»	18.04.2018
Постанова Кабінету Міністрів України № 582 «Про затвердження Порядку формування фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб та Порядку надання в тимчасове користування житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання внутрішньо переміщених осіб»	26.06.2019
Постанова Кабінету Міністрів України від № 623 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2013 р. № 947», якою затверджений Порядок надання та визначення розміру грошової допомоги або компенсації постраждалим від надзвичайних ситуацій, які залишилися на попередньому місці проживання	10.07.2019
Постанова Кабінету Міністрів України № 815 «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій»	17.07.2019

Назва законодавчого акта	Дата ухвалення
Постанова Кабінету Міністрів України № 754 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 і 509»	14.08.2019
Постанова Кабінету Міністрів України № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»	02.09.2019
Постанова Кабінету Міністрів України № 849 «Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України»	29.09. 2019
Положення про Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1175 (в редакції Постанови Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 887)	16.10.2019
Постанова Кабінету Міністрів України № 890 «Деякі питання будівництва тимчасових контрольних пунктів в'їзду на тимчасово окуповану територію України/виїзду з неї для автомобільного сполучення»	28.10.2019
Розпорядження Кабінету Міністрів України № 909-р «Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року»	15.11.2017
Розпорядження Кабінету Міністрів України №944-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року»	21.11.2018
Постанова Правління Національного банку України № 699 «Про застосування окремих норм валютного законодавства під час режиму тимчасової окупації на території вільної економічної зони "Крим"»	03.11.2014
Наказ Міністерства соціальної політики України №140 «Про затвердження Положення про комісію з питань розподілу коштів для надання грошової допомоги постраждалим чи внутрішньо переміщеним особам»	12.02.2015
Наказ Міністерства соціальної політики України №1610 «Про затвердження форми Заяви про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи»	27.12.2016
Постанова Правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності «Про затвердження Порядку надання матеріального забезпечення за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції»	26.12.2014
Постанова Правління Фонду соціального страхування України «Про затвердження Порядку надання матеріального забезпечення деяким категоріям застрахованих осіб»	24.01.2017

Назва законодавчого акта	Дата ухвалення
Постанова Правління Фонду соціального страхування України №27 «Про затвердження Порядку надання страхових виплат, фінансування витрат на медичну та соціальну допомогу, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання для внутрішньо переміщених осіб»	12.12.2018
Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного Центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) № 222ог «Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей (зі змінами та доповненнями)»	14.04.2017
Розпорядження Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 2710/38-14 «Про визначення територіальної підсудності справ»	02.09.2014
Наказ Міністерства освіти і науки України №537 «Про затвердження Порядку проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання в системі вищої освіти, здобутих на тимчасово окупованій території України після 20 лютого 2014 року»	19.05.2016
Наказ Міністерства освіти і науки України №560 «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України»	24.05.2016
Наказ Міністерства освіти і науки України №697 «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, місцем проживання яких є територія проведення антитерористичної операції (на період її проведення)»	21.06.2016
Наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб №39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення»	24.03.2017



**ВНУТРІШНЄ
ПЕРЕМІЩЕННЯ
В УКРАЇНІ**

**ВІД ВИКЛИКІВ ДО ДІЙ
ЧЕРЕЗ СПІЛЬНІ
РІШЕННЯ**



**ЛІТНЯ ШКОЛА
«ВНУТРІШНЄ ПЕРЕМІЩЕННЯ В УКРАЇНІ:
ВІД ВИКЛИКІВ ДО ДІЙ»**

КЛЮЧОВІ МЕСЕДЖІ

опрацьовані Проектом Ради Європи
«Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень»⁷⁸⁸

Яремче, 13–16 серпня 2019 року

1. Внутрішньо переміщеним особам мають бути гарантовані їх права людини в обсязі відповідних стандартів Ради Європи та інших міжнародних стандартів з урахуванням практики Європейського суду з прав людини та позитивних зобов'язань держави у сфері прав людини.
2. Всім внутрішньо переміщеним особам має бути забезпечено можливість користування повним обсягом конституційних прав і свобод незалежно від факту реєстрації їх як ВПО, допускаючи встановлення додаткових вимог та обов'язків лише в тих випадках і тією мірою, які обумовлені користуванням додатковими (спеціальними) пільгами і є необхідними для запобігання зловживанням правом на такі пільги. Положення, які покладають на ВПО додаткові обов'язки, не обумовлені користуванням спеціальними пільгами, або обмежують конституційні права, мають бути виключені з чинного національного законодавства.
3. З метою гарантування принципу недискримінації, стосовно всіх законів та підзаконних актів з питань внутрішнього переміщення, має бути забезпечено проведення антидискримінаційної експертизи, яка може проводитися юридичною службою відповідного урядового органу із залученням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та громадянського суспільства (з відповідними змінами до Постанови КМУ № 61 від 30 січня 2013 р.).

⁷⁸⁸ Про літню школу, організовану в межах Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні: розробка тривалих рішень» див. за посиланням: https://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps2-ukr/-/asset_publisher/apxzANo4kCfp/content/summer-school-internal-displacement-in-ukraine-from-challenges-to-actions-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fuk%2Fweb%2Fkyiv%2Fidps2-ukr%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_apxzANo4kCfp%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-3%26p_p_col_count%3D1

4. Має бути припинено дискримінаційну практику визнання громадян України, які проживають в АРК, нерезидентами шляхом скасування відповідних положень Закону України про вільну економічну зону Криму.
5. Свобода пересування ВПО має підлягати виключно пропорційним обмеженням з урахуванням балансу прав людини та національної безпеки. Має бути забезпечено право ВПО на переміщення їх майна з тимчасово окупованих територій без сплати будь-яких митних платежів чи податків, а також без невикористаних заборон, з метою практичної реалізації вимог Закону України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» стосовно сприяння ВПО у переміщенні їх рухомого майна. Має бути скасовано перелік дозволених речей для переміщення через адміністративний кордон та лінії зіткнення та запроваджено перелік заборонених для перевезення речей.
6. Всім пенсіонерам України має бути забезпечено конституційне право на пенсію, що має бути врегульовано шляхом усунення дискримінаційних підходів, запроваджених підзаконними нормативно-правовими актами (постановами Кабінету Міністрів України № 365, 505, 637 та ін.), зокрема:
 - від'єднання пенсійних виплат від реєстрації особи як ВПО;
 - забезпечення єдиного для всіх осіб способу верифікації в межах фактичного територіального контролю України;
 - запровадження окремої зручної процедури верифікації для осіб, які проживають на ТОТ, (включно з впровадженням інформаційно-комунікаційних технологій щодо процедури верифікації немобільних пенсіонерів, які проживають на ТОТ) задля подальшого забезпечення виплат таким особам на підконтрольній Уряду території.
7. Кризові механізми соціальної підтримки ВПО мають бути замінені на сталі рішення на засадах адресності з урахуванням оцінки потреб та стану уразливості.
8. Потребує доопрацювання *Єдина інформаційна база* даних про внутрішньо переміщених осіб задля розширення її функціональної спроможності для фіксації потреб різних категорій переселенців та можливостей подальшого аналізу й використання отриманих даних.
9. З метою сприяння інтеграції ВПО у приймаючі громади та доступу до всіх видів сервісів, забезпечити включення ВПО до складу місцевих громад шляхом впровадження можливості внесення інформації про них до реєстру територіальних громад та, відповідно, Єдиного державного демографічного реєстру.
10. До проведення комплексної реформи системи реєстрації місця проживання, слід забезпечити механізм реєстрації місця проживання на тимчасово окупованих територіях України згідно з законодавством України для осіб, які виїхали чи продовжують проживати на цих територіях (зокрема, для дітей, що досягають 14 років та мають отримувати паспорт) з відповідним внесенням даних до Єдиного державного демографічного реєстру.
11. Виборчі права ВПО має бути відновлено у повному обсязі через запровадження механізму забезпечення вимушеним переселенцям права голосувати на місцевих виборах та виборах народних депутатів України в одномандатних мажоритарних округах.
12. Як невід'ємна складова сталих рішень для внутрішньо переміщених осіб, має бути забезпечено право на адекватне житло та вирішення житлових питань, у тому числі через ухвалення належної нормативно-правової бази для запровадження та імплементації різноманітних житлових програм та прозорої доступної процедури розподілу житла. Задоволення житлових потреб має відбуватися поетапно.
13. Сталі рішення для ВПО передбачають запровадження програм пільгового іпотечного кредитування, в т. ч. через державні фінансово-кредитні установи.

14. Міжнародні стандарти прав людини вимагають розробити національний механізм компенсації жертвам серед цивільного населення, які постраждали під час війни або чий члени сім'ї загинули під час конфлікту.
15. Кожній ВПО та іншій особі, яка постраждала внаслідок військового конфлікту, має бути забезпечена розумна компенсація за зруйноване / пошкоджене житло за прозорою спрощеною доступною позасудовою процедурою, закладеною окремим спеціальним законом, що відповідає всім критеріям легітимних очікувань щодо захисту майнових прав.
16. Уряд України має розглянути можливість приєднання до Банку розвитку Ради Європи, а до цього – співпрацювати з іншими державами-членами Банку під час розробки проектів допомоги для підтримки житлових потреб ВПО в Україні.

У близькій перспективі Уряд у співпраці з міжнародними партнерами має ініціювати проведення міжнародної конференції донорів щодо України з метою підтримки масштабної житлової програми для осіб, які постраждали від конфлікту.
17. Паралельно з існуючою спрощеною судовою процедурою, слід запровадити адміністративну процедуру реєстрації народження на тимчасово окупованих територіях України, яка б передбачала вичерпний перелік документів, що є підставою для реєстрації, та розглянути можливість аналогічної процедури для реєстрації смерті на ТОТ.
18. Кожній ВПО має бути забезпечений доступ до правосуддя, у тому числі через скасування судового збору у справах, пов'язаних з правами ВПО, гарантованими Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», та виконання судових рішень у справах стосовно прав ВПО (нагальну проблему становить виконання судових рішень у «пенсійних» справах ВПО).
19. Доступ ВПО до безоплатної вторинної правової допомоги має бути спрямований на забезпечення реалізації їх спеціальних прав, гарантованих Законом України «Про забезпечення прав і свобод ВПО», та сприяння використанню ВПО всіх форм правового захисту (в т. ч. звернення до КСУ із конституційною скаргою).
20. ВПО мають мати можливість постійно підвищувати рівень обізнаності щодо своїх прав та можливостей, механізмів їх захисту та доступу до всіх видів послуг. Має бути запроваджено обов'язкове навчання з питань реагування на внутрішнє переміщення для всіх залучених національних та місцевих суб'єктів та юридичної спільноти.

ENHANCING THE NATIONAL LEGAL FRAMEWORK IN UKRAINE FOR PROTECTING THE HUMAN RIGHTS OF INTERNALLY DISPLACED PERSONS

Revised Baseline Analysis

Executive Summary of Updated Baseline Analysis⁷⁸⁹

It has already been more than five years since the beginning of armed aggression and conflict in Crimea and Donbass, causing extensive suffering to civilians, including mass displacement which still continues having a direct impact on over 1.4 million internally displaced persons (IDPs). As well known, IDPs face significant and specific protection concerns and assistance challenges on numerous fronts, and displacement is now becoming a long-term prospect for many people requiring durable solutions.

Protecting, assisting, and finding solutions for IDPs is, according to international law, primarily the responsibility of the Government. As emphasized to the Prime Minister by the Council of Europe Commissioner for Human Rights, “the Ukrainian authorities must take the lead in this process and demonstrate their resolve in ensuring that IDPs receive all the protection they are entitled to under international law.” The Government of Ukraine recognizes its responsibility towards IDPs and has made efforts to discharge this responsibility in a number of ways. A great many challenges remain, however, that need to be comprehensively addressed.

Following the adoption by the Government of Ukraine in October 2014 of the Law on Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons (Law on IDPs) and IDP-related regulations of the Cabinet of Ministers of Ukraine (CMU), there was a need to identify legal deficiencies and gaps. Therefore, towards the end of 2015 at the initiative of the Council of Europe, a group of national and international experts conducted a study on the compliance of Ukrainian national legislation with the relevant international and European standards on internal displacement. The study was published in 2016 as the initial *baseline analysis* “Enhancing the National Legal Framework in Ukraine for Protecting the Human Rights of IDPs”, making a number of recommendations to bring national law and practice in line with international and European standards.

Since the publication of the initial baseline analysis in 2016, a number of legal changes were introduced in Ukraine. The Government of Ukraine also developed and approved the Strategy of Integration of Internally Displaced Persons and Implementation of Long-Term Solutions with regard to Internal Displacement until 2020. In 2018, the CMU approved the Action Plan for the implementation of this Strategy.

The varied legal and practical developments since the publication of the initial baseline analysis made it necessary to further review the situation relating to IDPs in Ukraine, namely whether the recommendations made in the initial baseline analysis have been properly implemented. It also made it necessary to review whether the new developments, both legal and practical, are in line with the international and European standards. Therefore, the present study aims at assessing the achievements

⁷⁸⁹ Prepared by a group of experts of the Council of Europe Project «Internal Displacement in Ukraine: Building Solutions» (K. Korkelia, A. Fedorova, S. Zayets, O. Lunova) coordinated by G. Khrystova, Senior Project Officer, on the ground of Baseline Analysis «Enhancing the National Legal Framework in Ukraine for Protecting the Human Rights of Internally Displaced Persons» (2016).

in the field of protecting IDPs rights in Ukraine after the publication of the initial baseline analysis. The recommendations made in this study aim to bring the national law and practice in Ukraine in full compliance with the international and European standards.

Key recommendations on the compliance of national legislation and practice relate to, *inter alia*, the provision of sufficient funding for the implementation of state programs of IDPs integration (in particular, funding of housing), protection of the right of IDPs to participate in elections, development of the mechanism of compensation of lost property, elimination of the link between the registration of IDPs and receipt of social aid and benefits (in particular relating to the right to receive pensions), etc.

In general, there is progress in improving both the legislation and practice relating to the protection of the rights of IDPs in Ukraine. However, the study shows that there is still serious need for further improvement both at the level of legislation and practice. The recommendations made in this study may serve as a guide for the Government of Ukraine and other relevant stakeholders in further securing the rights of internally displaced persons. Overall, the study seeks to support and reinforce the ongoing efforts of the Government of Ukraine to address internal displacement in a rights-based manner. Additionally, the study seeks to enhance awareness of the rights of IDPs among all relevant stakeholders, including IDPs themselves. Ultimately, the aim is to continue contributing to the enhanced promotion and long-term protection of the rights of IDPs in Ukraine.

The Government of Ukraine is, *inter alia*, encouraged to take into consideration and implement the key recommendations relating to the legislative, institutional, coordination and resources issues highlighted below:

- Secure to all internally displaced persons their constitutional rights and freedoms, irrespective of the fact of their registration as IDPs;
- Bring the definition of IDPs in national legislation in line with the Guiding Principles on Internal Displacement, including by specifying that internal displacement concerns displacement within “international recognized state borders of Ukraine”;
- Take all relevant measures to prevent further arbitrary displacement, including by ratifying the Rome Statute and amending the national legislation to secure protection from arbitrary displacement in a situation of armed conflict;
- Revoke discriminatory legislative provisions towards IDPs, in principle or in practice, violating their rights under the Constitution or under international and European human rights standards. This includes the equal right to receive any State service at any place within the territory of Ukraine, irrespective of their registered place of residence;
- Secure efficient functioning of the Unified Information Database of IDPs;
- Ensure an efficient procedure for civil registration, including the determination of territorial jurisdiction on facts of birth and death that have taken place in non-governmental controlled areas. In this context, provide the opportunity of addressing issues to any court outside such areas, regardless of the applicant’s place of residence;
- Secure movement-related rights, in particular across the contact line in Donetsk and Luhansk (including by approving the procedure for entering/exiting these TOT for persons and goods by the CMU) and the administrative border line with Crimea ensuring that any restrictions on freedom of movement are prescribed by law and are in compliance with international and European human rights standards;
- Take adequate measures to secure the right to family life of IDPs, including by providing mechanisms for proper information exchange to facilitate the reunification of families and ensure an efficient operation of searching for missing persons or body remains;
- Ensure efficient legislative and administrative measures to ensure the housing, land, and property rights of IDPs, including by (a) implementing the provisions of Law on IDPs for facilitating loans to IDPs for purchasing or constructing housing, (b) involving national and international donors/partners to finance housing programmes, and (c) establishing a mechanism for restitution/compensation for material damage inflicted to owners of property;

- Take effective measures to secure the right to food, water and sanitation;
- Ensure access of IDPs to all levels of medical care, medical services and benefits provided for the relevant categories of the population of Ukraine;
- Secure the social protection of IDPs, including the reception of social benefits and pensions both on the territories controlled by the Government of Ukraine and the temporary occupied territories of Donetsk and Luhansk;
- Ensure the efficient implementation of the state target support to education for IDP children and ensure their continued education in other regions of Ukraine on the state's budget and/or other sources;
- Amend electoral legislation to ensure that IDPs can fully exercise their right to vote in local elections and elections of the members of Parliament of Ukraine in single seat majority constituencies;
- Amend the Law on IDPs to establish the coordinating role of the Ministry for Veterans Affairs, Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine in resolving the challenges of IDPs and to delineate the competences of the Ministry and other central executive authorities (Ministry of Social Protection, Ministry of Education, etc.) regarding the implementation of the rights of IDPs and citizens of the temporary occupied territories (particularly in the field of housing, social support, education, identification of needs, etc.);
- Allocate adequate resources from the State budget at the central, regional and local levels to address internal displacement in all phases, including supporting safe, voluntary and durable solutions to displacement. In this context, consider initiating a donor conference to attract adequate resources for the needs of IDPs;
- Promote awareness raising and professional training (including through the Council of Europe HELP programme) on the rights of IDPs at higher education institutions and for the relevant officials at the central, regional and local administrations;
- Take relevant measures to further strengthen the role of the Parliament Commissioner for Human Rights with regard to IDPs, including by amending the legislation to include an obligation for the Parliament to give due consideration to the Parliament Commissioner's for Human Rights proposals for legislative reform;
- Amend the Law on IDPs to guarantee IDPs a right to consultation and participation in the decision-making process on internal displacement issues, including in the development of legislation and State policies relevant to displacement. Arrange wide consultations with IDPs regarding the decisions affecting their lives as well as civil society organisations engaged in providing support to IDPs;
- Facilitate humanitarian access by international and national humanitarian partners to the non-government controlled areas and specify procedures for the distribution of humanitarian aid, taking into account vulnerability criteria and needs assessment.

ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ СТОСОВНО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Переглянутий базовий аналіз

Підготували:

Сергій Заєць,

адвокат, експерт ГО «Регіональний центр прав людини»
(розділи: 1, 2, 3, 9, 14, 17, 20)

Олена Луньова,

менеджерка з адвокації, ГО «Центр прав людини ZMINA»
(розділи: 4, 5, 6, 12, 13, 16, 19, Додаток 2)

Алла Федорова,

доцентка кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук
(розділи: 7, 8, 10, 11, 15, 18, 21, Додаток 1)

Загальна редакція, вступ та резюме:

Константин Коркелія,

професор права прав людини, Тбіліський державний університет, доктор юридичних наук

Ганна Христова,

Керівниця Проекту Ради Європи «Внутрішнє переміщення в Україні:
розробка тривалих рішень», доктор юридичних наук

При підготовці цього Переглянутого базового аналізу використані матеріали Базового дослідження «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» 2016 року, здійсненого у межах Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» під керівництвом координатора Проекту **Лілії Гретарсдоттір**.

Видається в авторській редакції

Коректор *О. М. Нещеретна*

Комп'ютерна верстка *О. А. Федосєєвої*

Підписано до друку 12.11.2019.

Формат 70×100 ¹/₁₆. Папір крейдований. Гарнітура Myriad Pro.
Ум. друк. арк. 16,6. Обл.-вид. арк. 16,4. Вид. № 2341. Тираж 1000 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 ФОП Білетченко Г. В.
Тел. (057) 758-35-98