

Генеральна прокуратура України
Національна академія прокуратури України

Проект Ради Європи
«Посилення захисту прав людини
внутрішньо переміщених осіб в Україні»

**ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД
ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ, А ТАКОЖ
ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН АБО ДЕРЖАВИ
НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ
ТА В РАЙОНАХ ПРОВЕДЕННЯ
АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

Матеріали міжнародного круглого столу

27 жовтня 2016 року

м. Київ
2016

УДК 061.3
ББК 67.99
П 78

Організаційний комітет:

Попов Г.В. (голова), Нецька Л.С., Севрук О.Р., Чайковська Н.П., Сказко І.Р., Туркот М.С., Дяченко В.І., Шамара О.В., Чубко Т.П., Барандич С.П., Біднова О.О., Микитенко В.В., Першин В.Г., Рудь Н.Г.

П 78 Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції: матеріали міжнародного круглого столу (27 жовтня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 148 с.

ISBN 978-617-7220-88-5

У збірнику матеріалів міжнародного круглого столу «Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях та в районах проведення антитерористичної операції», співорганізаторами якого виступили Генеральна прокуратура України і Національна академія прокуратури України за підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», вміщено виступи і тези його учасників.

Захід, що відбувся 27 жовтня 2016 року в Національній академії прокуратури України, було організовано з метою об'єднання наукової спільноти та заінтересованих осіб у пошуку ефективного з точки зору практичної реалізації механізму захисту в Україні прав і свобод вимушених переселенців, а також інтересів громадян або держави в особливих умовах.

УДК 061.3

ББК 67.99

Цю збірку видано за підтримки Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 роки. Погляди та думки, викладені у цій публікації, належать авторам, що за них відповідальні, та не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи.

Тези наукових повідомлень і виступи друкуються в авторській редакції з незначними коректорськими правками. Відповідальність за точність поданих фактів, цитат, цифр, прізвищ тощо несуть автори.

ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО

ректора Національної академії прокуратури України ПРИСЯЖНЮКА Івана Івановича.....	6
--	---

ВИСТУПИ

ПАРАСКЕВА Костас

Реституція майна внутрішньо переміщених осіб відповідно до Європейської конвенції з прав людини та стандартів Ради Європи.....	8
--	---

ХРИСТОВА Ганна Олександрівна

Права людини внутрішньо переміщених осіб: зобов'язання держави та стандарти Ради Європи.....	17
---	----

ЛУК'ЯНЕНКО Жанна Володимирівна

Проблемні питання реалізації прав мешканців територій, що зазнали негативних наслідків конфлікту на сході України.....	26
---	----

ПЕРВОМАЙСЬКИЙ Олег Олексійович

Захист права власності внутрішньо переміщених осіб: чинне правове регулювання та перспективи його вдосконалення.....	37
---	----

ГРИШИНА Тетяна Анатоліївна

Проблеми представництва прокуратурою інтересів держави в умовах тимчасової окупації Автономної Республіки Крим та окремих територій Донецької і Луганської областей.....	42
--	----

НЕЦЬКА Любов Степанівна

Захист інтересів держави у зв'язку зі збройним конфліктом на сході України та окупацією півострова Крим	49
---	----

ТЕЗИ

БАБІН Борис Володимирович

Юридична відповідальність за порушення прав внутрішньо переміщених осіб: роль національних правоохоронних органів	58
---	----

НЕСТЕРОВИЧ Володимир Федорович

Проблеми реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами в Україні.....	62
--	----

РОГАЧ Олександр Янович

МЕНДЖУЛ Марія Василівна

Припинення трудового договору в умовах окупації
Криму та проведення антитерористичної операції в Україні..... 66

БЕЛІКОВА Світлана Олександрівна

Захист права власності на майно внутрішньо
переміщених осіб 71

БЕРЕЗОВСЬКА Наталя Леонідівна

Порушення права власності громадян, які залишились
проживати на тимчасово окупованій території та в районах
проведення антитерористичної операції 75

ДЯЧЕНКО Валерій Іванович

Міжнародний досвід правозахисної діяльності у сфері
захисту прав мігрантів, біженців та осіб без громадянства 79

ЗАКІРОВА Світлана Геннадіївна

ЗАКІРОВ Марат Борисович

Політична міфологізація суспільних процесів
на тимчасово окупованих територіях України 83

КОЛЛЕР Юрій Сергійович

Шляхи вдосконалення регулювання відносин у сфері захисту
соціальних прав внутрішньо переміщених осіб в Україні 88

КРУПНОВА Любов Василівна

Внутрішньо переміщені особи як суб'єкти
виконавчого провадження 92

НАУЛІК Наталя Степанівна

Реалізація активного виборчого права внутрішньо
переміщеними особами в Україні 95

СЕВРУК Оксана Романівна

Щодо захисту прав дітей в умовах збройного конфлікту
на сході України 98

СТЕФАНЧУК Марина Миколаївна

Захист прав тимчасово переміщених осіб як складова
публічного інтересу (в контексті представницької функції
прокуратури України) 101

ЛАПТІНОВА Олеся Костянтинівна

БОГАТИРЬОВА Ольга Іванівна

Проблеми захисту житлових прав внутрішньо
переміщених осіб 105

СВАВОЛЯ Ірина Зіновіївна

Внутрішньо переміщені особи в Україні:
гендерні виклики 109

НОВИКОВ Валерій Олександрович

Про результати моніторингу та аналізу наслідків прийняття Закону України
«Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», здійсненого
Луганським обласним правозахисним центром «Альтернатива» за підтримки
Бюро з розвитку демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ 112

РЕХТМАН Єлізавета Григорівна

Комунікація як інструмент реінтеграції Донбасу 118

ГОВОРУХА Олена Олександрівна

Спеціальний статус переселенця 122

СКАЗКО Ігор Романович

Проблеми реалізації прав внутрішньо переміщеними
особами та жителями тимчасово окупованих територій України 126

ЧАЙКОВСЬКА Наталя Павлівна

Про статус мирних (цивільних) осіб, які стали інвалідами внаслідок
поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, отриманих під
час збройного конфлікту на сході України 130

МИХАЙЛОВСЬКИЙ Віктор Ігорович

Щодо поняття «внутрішньо переміщені особи»:
міжнародно-правовий аспект 134

АЛЕКСЕЙЧУК Ольга Андріївна

Деякі питання правового забезпечення прав і свобод вимушених
переселенців – осіб з інвалідністю з окупованої території України 137

КІСЛЕВИЧ Катерина Олександрівна

Деякі питання захисту прав і свобод вимушених переселенців в Україні 140

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО КРУГЛОГО СТОЛУ

«Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців, а також
інтересів громадян або держави на тимчасово окупованих територіях
та в районах проведення антитерористичної операції» 143

ВСТУПНЕ СЛОВО

ректора Національної академії прокуратури України
ПРИСЯЖНЮКА Івана Івановича

Шановні учасники круглого столу!

Вітаю Вас у Національній академії прокуратури України! Сьогодні ми зібралися для обговорення проблем захисту прав вимушених переселенців, громадян, які знаходяться на анексованих Російською Федерацією територіях України, а також захисту інтересів держави в цих умовах. Для вирішення окреслених проблем застосовується ряд заходів і вони дають певні позитивні результати, але цього недостатньо. Потрібно постійно працювати, вивчати і використовувати досвід подолання наслідків міждержавних конфліктів, можливості міжнародних інституцій, які допомагають захищати права людей, постраждалих від воєнних дій та тих, котрі перебувають у зоні воєнного конфлікту. Наразі ситуація в Україні значно відрізняється від інших конфліктів, відомих історії, і вона потребує нових виважених підходів і способів для усунення негативних наслідків.

Свідомість українців під впливом подій останніх двох років докорінно змінилася. Складні випробування, що випали на долю українського народу, змушують кожного переосмислити минуле і сучасне, наше місце в історії, наші досягнення і цінності. Ми усвідомлюємо, що вимушені переселенці і ті, хто залишився проживати з різних причин під окупацією чи на території, не підконтрольній Україні, – це також український народ.

На жаль, молода Українська держава самостійно не може вирішити питання про відновлення миру на сході України, про компенсації та відбудову зруйнованої інфраструктури в зоні АТО. Тому допомога міжнародних організацій дуже доречна, дякуємо їм за участь в обговоренні цих складних проблем. Сподіваємось, шановні зарубіжні гості, на ваші корисні консультації, поради, досвід, що можуть бути використані Україною.

Захист прав вимушених переселенців та інтересів держави на окупованій території й на території, підконтрольній терористичним угрупованням – так званим ЛНР і ДНР – є комплексною проблемою. Для алгоритму її вирішення необхідні як чітка стратегія, так і конкретна програма, що передбачає системні заходи.

Національна академія прокуратури України долучилася до пошуку шляхів вирішення поставленої сьогодні такої гострої проблеми, організовуючи цей круглий стіл. Влітку, 26 липня 2016 року, у стінах нашого закладу було проведено круглий стіл на дотичну тему «Особливості процесуального до-

казування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях».

Отже, шановні учасники, ваші пропозиції і ваші думки надзвичайно важливі для вироблення нових дієвих підходів, виправлення допущених помилок, вдосконалення чинного законодавства України з метою розширення правових можливостей подолання конфлікту на сході України, захисту прав людей, які постраждали від цього конфлікту, та повернення зайнятих агресором територій.

Закликаю вас до плідної дискусії!

ВИСТУПИ

ПАРАСКЕВА Костас
Експерт Ради Європи,
Центр адвокації стандартів Ради Європи,
м. Страсбург, Франція

РЕСТИТУЦІЯ МАЙНА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ВІДПОВІДНО ДО ЄВРОПЕЙСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА СТАНДАРТІВ РАДИ ЄВРОПИ

Переміщення мільйонів осіб по всьому світу є основним гуманітарним викликом та викликом у сфері прав людини. Визначити точну кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО) важко, оскільки часто урядові органи не фіксують внутрішні переміщення населення. На відміну від біженців, які мають захист відповідно до Женевської конвенції 1951 року про статус біженців, ВПО не захищені жодним міжнародно-правовим договором, а дотримання їхніх основоположних прав на міжнародному рівні не гарантовано жодним конкретним інструментом. Проблему ВПО часто розглядають як внутрішню справу конкретної країни, що привертає набагато меншу увагу міжнародної спільноти, ніж проблема біженців.

Внутрішньо переміщені особи (ВПО) – це «особи або групи осіб, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки або місця проживання через або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуацій загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих/техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародно визнаний державний кордон країни» (Керівні принципи ООН щодо внутрішньо переміщених осіб, п. 2).

Це визначення було сформульовано з урахуванням загальних потреб у захисті та проблем, які зазвичай виникають у людей в таких ситуаціях. ВПО подібні до біженців у тому сенсі, що вони мають схожий досвід, потреби, страхи і побажання. У зв'язку із цим ВПО інколи називають «внутрішніми біженцями». Проте така назва є оманливою, оскільки між ВПО та біженцями існує істотна правова різниця, яка передусім обумовлена тим, що біженці перетинають міжнародний кордон.

Керівні принципи ООН від 1998 року щодо внутрішнього переміщення залишаються основним нормативно-правовим інструментом, який допомагає урядам виконувати власні зобов'язання у сфері захисту і надання підтримки особам, які були вимушено переміщені в межах власних країн. І хоча Керівні

принципи не є міжнародним договором, вони відображають положення міжнародного права у сфері прав людини та гуманітарне право й узгоджуються з ними.

Крім того, слід враховувати, що вони були схвалені на основних міжнародних форумах як «важлива міжнародна нормативна база для захисту внутрішньо переміщених осіб»*.

Європейський суд з прав людини у своїх останніх рішеннях у справах «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v Azerbaijan*) та «Чірагов проти Вірменії» (*Chiragov v Armenia*) зазначає, що принципи ООН стосовно реституції житла та майна біженців та переміщених осіб (Комісія ООН з прав людини, Підкомісія із заохочення та захисту прав людини, 28 червня 2005 року**) – найбільш повні стандарти у цій сфері. Вони також відомі як «принципи Пінейро». Мета цих принципів, які ґрунтуються на міжнародному праві у сфері прав людини та гуманітарному праві, полягає у встановленні міжнародних стандартів та наданні практичних рекомендацій державам, агентствам ООН та загальній міжнародній спільноті щодо того, як краще вирішувати комплексні правові й технічні питання, що стосуються реституції житла та майна.

Найбільш важливими для захисту майнових прав ВПО є принципи 2 та 21 з переліку принципів Пінейро.

Принцип 2 принципів Пінейро: Право на реституцію житла і майна

«2.1. Усі біженці та переміщені особи мають право на повернення їм будь-якого житла, землі і/або майна, якого вони були безпідставно або незаконно позбавлені, або на отримання компенсації за будь-яке житло, землю і/або майно, які фактично не можна повернути за рішенням незалежного та неупередженого суду.

2.2. Держави повинні приділяти першочергову очевидну увагу праву на реституцію як кращому засобу правового захисту в разі переміщення і як одному з ключових елементів відновлення справедливості. Право на реституцію існує як окреме право і жодним чином не залежить від фактичного повернення або неповернення біженців і переміщених осіб, які можуть претендувати на реституцію житла, землі та майна».

Принцип 21 принципів Пінейро: Компенсація

«21.2. Держави, як правило, гарантують, що реституція є практично неможливою тільки за виняткових обставин, а саме коли житло, земля і/або майно майже або повністю знищені і це встановлено незалежним і неупередженим судом».

* Див.: Підсумковий документ Всесвітнього саміту 2005 року, Документ ООН А/60/L.1, п. 132; Резолюція Ради ООН з прав людини № 6/32 (2007), п. 5; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН № 62/153 (2008), п. 10.

** Див.: E/CN.4/Sub.2/2005/17, Додаток.

Для країн – членів Ради Європи актуальним у питанні захисту майнових прав ВПО є застосування окрім згаданих принципів Пінейро також стандартів прав людини, що визначені як стандарти Ради Європи. При цьому слід зазначити, що органи Ради Європи неодноразово порушували питання реституції майна внутрішньо переміщених осіб (ВПО) і біженців. Особливо актуальними у контексті цієї проблематики є наступні резолюції та рекомендації.

Вирішення питань, що стосуються майна біженців та переміщених осіб (Резолюція ПАРЄ № 1708 (2010))

Згідно з ключовими положеннями цієї резолюції:

«1. Парламентська асамблея зазначила, що 2,5 мільйона біженців і ВПО опинилися в ситуації переміщення в державах – членах Ради Європи, зокрема на Північному та Південному Кавказі, Балканах і в східному Середземномор'ї, а також те, що переміщення часто затягується, а постраждалі особи не мають змоги повернутися у свої будинки та на землі чи навіть отримати доступ до них із 1990 року або й раніше.

3. Знищення, захоплення або конфіскація залишеного майна порушує права цих осіб, надає проблемі переміщених осіб незворотного характеру, ускладнює примирення і досягнення миру. Тому реституція майна, що означає відновлення майнових прав і повернення об'єктів нерухомості у фактичне володіння колишніх мешканців, які стали переміщеними особами, або виплата їм компенсацій є одними із видів відшкодування, необхідного для відновлення прав людини і верховенства права.

4. Парламентська асамблея вважає, що реституція є оптимальною відповіддю на втрату можливості користуватися житлом, землею та майном або права на володіння ними, тому що тільки реституція, на відміну від інших форм відшкодування шкоди, дає вибір між трьома «грунтовними рішеннями» проблеми переміщених осіб: безпечне і гідне повернення до рідного дому, інтеграція в суспільство на новому місці проживання або облаштування на іншому місці проживання в країні або за її межами».

Рекомендація Комітету міністрів державам-членам щодо ВПО, (Rec(2006) 6)

«8. Внутрішньо переміщені особи мають право на користування своїм майном і власністю відповідно до законодавства у сфері прав людини. Зокрема, внутрішньо переміщені особи мають право на власність, яку вони залишили внаслідок їхнього переміщення. Якщо внутрішньо переміщені особи позбавлені свого майна, наслідком такого позбавлення повинна стати належна компенсація».

Водночас зрозуміло, що права ВПО в Європі мають додатковий захист відповідно до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), що залишається найбільш ефективним інструментом їхнього захисту.

Оскільки ВПО залишаються під захистом власної країни, вони мають ті самі права, що й інші громадяни. Зокрема, відповідно до статті 1 ЄКПЛ вони мають право на застосування прав і свобод, визначених у Конвенції.

При цьому Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ або Суд) охарактеризував Конвенцію як «конституційний інструмент європейського громадського порядку (*ordre public*)» у сфері прав людини (справа Лоїзиду проти Туреччини (*Loizidou v. Turkey*), № 15318/89 (попередні заперечення), рішення від 23 березня 1995 року, п. 75).

Відповідно до ст. 46 ЄКПЛ «Високі Договірні Сторони зобов'язуються виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами». За принципом субсидіарності держави-члени користуються певною свободою розсуду в реалізації Конвенції та рішень Європейського суду з прав людини. Згідно зі ст. 41, якщо *restitutio in integrum* неможливе фактично або з точки зору права, Суд має право надати заявнику «справедливу сатисфакцію» за майнову і матеріальну шкоду.

За рішеннями ЄСПЛ на державу-відповідача накладаються три типи зобов'язань: вжити заходів, щоб покласти край порушенню, вжити загальних заходів для припинення таких порушень і попередження їх у майбутньому та компенсувати його наслідки таким чином, щоб заявник, наскільки це можливо, опинився у стані, який існував до порушення («*restitutio in integrum*»).

Будучи під наглядом Комітету міністрів, політичного органу Ради Європи, держава залишається вільною обирати ті засоби, за допомогою яких вона виконає своє юридичне зобов'язання відповідно до ст. 46 Конвенції, за умови, що такі заходи є сумісними з висновками, викладеними в рішенні Суду*.

У справі «Папаміхалопулос проти Греції» (*Papamichalopoulos v. Greece*) Європейський суд з прав людини ухвалив: «рішення, в якому Суд визнає порушення Конвенції і покладає на державу-відповідача правове зобов'язання зупинити порушення і компенсувати його наслідки таким чином, щоб заявник, наскільки це можливо, опинився у стані, який існував до порушення»**.

Після сорока років свого існування ЄСПЛ не вважає себе компетентним давати рекомендації державам – учасникам Конвенції щодо того, які заходи слід уживати для усунення наслідків порушення ЄКПЛ, і, як завжди, він утримується від будь-яких непрямих розпоряджень або заяв, вважаючи, що контроль за виконанням його рішень є обов'язком Комітету міністрів. Однак роль Суду у виконанні рішень останнім часом зросла на противагу традиційним дуалістичним поглядам, згідно з якими рішення Суду є суто деклара-

* Див. справу «Скоццарі та Джунта проти Італії» (*Scozzari and Giunta v. Italy*), № 39221/98 і 41963/98, 13/07/2000, п. 249.

** Див. справу «Папаміхалопулос та інші проти Греції» (*Papamichalopoulos and Others v. Greece*), № 14556/89, 31/10/1995, п. 34.

тивними, а держави самі вибирають заходи для їх виконання відповідно до внутрішнього правового порядку.

Суд з метою посилення своєї ролі взяв на себе більшу відповідальність за належне виконання власних рішень, продемонструвавши показники проведення загальних і/або індивідуальних заходів, що залежать від обрання найкращого засобу правового захисту; або надавши чіткі розпорядження щодо компенсації чи відповідні розпорядження, які містить резолютивна частина рішення суду.

Вимога до держави вжити конкретних прямих заходів для досягнення *restitutio in integrum* найбільше переважала у справах, що стосуються майна, особливо націоналізації майна, і в яких заявники скаржилися на порушення їхнього права на «мирне користування» своїм майном відповідно до ст. 1 Протоколу № 1 ЄКПЛ. У таких випадках Суд може вимагати від держави повернути землю та будівлі, які було відчужено незаконно та необґрунтовано, підтвердженням чого можуть бути кілька справ з практики ЄСПЛ.

У справі «Папаміхалопулос проти Греції» (*Papamichalopoulos v. Greece*) ЄСПЛ постановив, що: «повернення землі, яка є предметом спору (...), найбільше відповідатиме ситуації, яка є рівноцінною тій, у якій заявники перебували б, якби не відбулося порушення статті 1 Протоколу №1 (P1-1)» (п. 38).

І далі в рішенні Суду: «Якщо держава-відповідач протягом шести місяців з дня ухвалення цього рішення не забезпечить таку реституцію, Суд зобов'язує сплатити заявникам за шкоду та втрату можливості користуватися землею її поточну вартість, що збільшилась у зв'язку з наявністю на ній будівель, а також через вартість зведення цих будівель, оскільки органи влади отримали цю землю у володіння у 1967 році» (п. 39).

У справі «Брумареску проти Румунії» (*Brumărescu v. Romania*) заявник за рішенням суду першої інстанції, ухваленим на його користь, був поновлений у правах на володіння будинком його батьків, націоналізованим у 1950 році. Згодом Верховний Суд цієї країни скасував рішення суду першої інстанції, унаслідок чого заявник втратив право на користування будинком, що був предметом спору.

ЄСПЛ, розглядаючи цю справу, зазначив: «22. Суд вважає, що, зважаючи на обставини цієї справи, повернення майна, яке є предметом спору, згідно з остаточним рішенням суду першої інстанції м. Бухареста від 9 грудня 1993 р. відповідатиме ситуації, яка є рівноцінною тій, в якій заявник перебував би, якби не відбулося порушення статті 1 Протоколу № 1».

І далі в рішенні Суду: «23. У разі незабезпечення такої реституції державою-відповідачем протягом шести місяців з дня ухвалення цього рішення Суд зобов'язує державу-відповідача здійснити виплату заявнику за завдану майнову шкоду у розмірі поточної вартості будинку, від якої необхідно відняти вартість майна, яке йому раніше було повернуто».

В іншій справі «Сагінадзе та інші проти Грузії» (*Saghinadze and Others v. Georgia*, № 18768/05, 27 травня 2010 року), що стосувалася незаконного виселення абхазької внутрішньо переміщеної особи (ВПО) із котеджу, який належав Міністерству внутрішніх справ Грузії, після надання цій особі десятирічного права на проживання, ЄСПЛ запропонував, щоб зобов'язання щодо відшкодування було виконано шляхом надання альтернативного житла (імовірно, рівноцінного).

При цьому з посиланням на ст. 41 ЄКПЛ Суд постановив, що: «... найбільш прийнятною формою відшкодування відповідно до Закону про ВПО є *restitutio in integrum*, тобто котедж необхідно повернути у володіння першого заявника, який очікує на створення умов, що уможливллять його повернення, безпечно та гідне, до місця його постійного проживання в Абхазії, що у Грузії. В іншому разі, якщо повернути котедж неможливо, Суд вважає, що вимога першого заявника може бути задоволена шляхом надання йому як внутрішньо переміщеній особі іншого належного житла або здійснення виплати обґрунтованої компенсації за втрату права користуватися котеджем...» (п. 160).

У справі «Доган та інші проти Туреччини» (*Doğan and Others v. Turkey*) (№№ 8803-8811/02, 8813/02 і 8815-8819/02, ЄКПЛ 2004-IV (витяги)), що стосувалася примусового виселення селян у регіоні на південному сході Туреччини в умовах надзвичайного стану й відмови їм у дозволі повернутися протягом кількох років, ЄСПЛ постановив, що «основний обов'язок і відповідальність органів влади полягають у створенні умов та наданні відповідних засобів, які дали б заявникам змогу добровільно, безпечно і гідно повернутися у свої оселі чи місця традиційного проживання або за власним бажанням переселитися в інші райони країни (див. з цього приводу принципи 18 і 28 Керівних принципів ООН з проблеми внутрішньо переміщених осіб (E/CN.4/1998/53/Add.2) від 11 лютого 1998 року)*».

У згаданій вище справі «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*) (18 грудня 1996 року, звіти 1996-VI) Суд уперше розглядав права переміщених осіб з точки зору поваги до їхніх осель і майна. Заявниця повідомила, що вона є власницею декількох земельних ділянок на Північному Кіпрі. Уряд Туреччини не піддавав сумніву право власності на майно заявниці, однак стверджував, що вона втратила право власності на землю відповідно до ст. 159 Конституції Турецької Республіки Північного Кіпру (ТРПК) 1985 року, в якій зазначено, що будь-яке покинуте нерухоме майно переходить у власність ТРПК. Суд з урахуванням невизнання статусу держави ТРПК міжнародною спільнотою не визнав законної сили цього положення і вважає, що заявниця не може бути такою, яка втратила право власності на підставі цього положення (п.п. 42–47).

У контексті подій на Кіпрі 1974 року та більш пізнього періоду Судом було

* «Доган та інші проти Туреччини» (*Doğan and Others v. Turkey*), №№ 8803-8811/02, 8813/02 і 8815-8819/02, 29 червня 2004 року, п. 154.

сформульовано ще ряд важливих положень, що стосувалися захисту прав власності ВПО.

Так, у справі Кіпр проти Туреччини (*Cyprus v. Turkey*) Суд зазначає, що «...Принаймні з червня 1989 року влада ТРПК більше не визнає жодних прав греків-кіпріотів на їхню власність на Північному Кіпрі» (п. 184).

«...Порушення статті 13 Конвенції через неспроможність держави-відповідача надати грекам-кіпріотам, які не проживають на Північному Кіпрі, будь-які засоби правового захисту для оскарження втручання в їхні права, передбачені статтею 8 Конвенції і статтею 1 Протоколу № 1» (п. 194).

В іншій справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (*Xenides-Arestis v. Turkey*) Суд зазначив, що засіб правового захисту прав власності в ТРПК не був ефективним або адекватним, оскільки:

- 1) не було створено жодних положень щодо рухомого майна або моральної шкоди;
- 2) умови компенсації не допускали можливості реституції утриманої власності;
- 3) закон не передбачає вирішення скарг заявників відповідно до статей 8 і 14 Конвенції;
- 4) оскільки закон розрахований на тимчасове застосування, тому він недосконалий;
- 5) авторитет комісії і рівень довіри до неї можна підвищити, якщо в її складі будуть міжнародні представники.

У цій справі ЄСПЛ постановив, що Туреччина повинна створити засіб правового захисту, який забезпечить справді ефективне відшкодування не лише заявнику, а й за всіма схожими заявами, що перебувають на розгляді Суду.

ЄСПЛ також встановив, що «порушення прав заявника, гарантованих статтею 8 Конвенції та статті 1 Протоколу № 1, впливають із досить поширеної проблеми, яка стосується великої кількості людей, а саме невиправданої перешкоди для реалізації права на «повагу до свого житла» і «мирне володіння своїм майном», і є предметом політики або практики ТРПК (системна проблема).

Визначаючи справедливу сатисфакцію у цій справі, Суд зазначив, що: «новий механізм компенсації і реституції загалом ураховує вимоги рішення Суду щодо прийнятності від 14 березня 2005 року і його рішення від 22 грудня 2005 року».

В іншій справі «Демопулос та інші проти Туреччини» (*Demopoulos and Others v. Turkey*) Суд зазначив, що створена в Північному Кіпрі на підставі спеціального закону Комісія з нерухомого майна з повноваженнями вимагати реституції або заміни майна чи виплати компенсації, створила доступну й ефективну процедуру для відшкодування з метою задоволення позовів про втручання у власність, яка належить грекам-кіпріотам, умови якої слід виконати, перш ніж подавати позов до ЄСПЛ.

Крім того, як зазначає Суд у цьому ж рішенні: «114. Практика Суду свідчить, що якщо характер порушення дає змогу здійснити *restitutio in integrum* (відновлення у правах), держава-відповідач повинна вжити відповідних заходів. Утім, якщо відновлення у правах неможливе, Суд, у межах стандартної практики, висуває альтернативну вимогу державі-стороні сплатити компенсацію у розмірі вартості майна. Це відбувається тому, що Договірні сторони в принципі вільні вибирати засоби для виконання рішення Суду у справі, в якій він виявив порушення. Ця можливість вибирати засоби для виконання рішення суду відображає свободу вибору, що стосується першочергового зобов'язання держав-сторін відповідно до ст. 1 Конвенції про забезпечення прав і свобод (також див. справу «Папаміхалопулос та інші проти Греції» (*Papamichalopoulos and Others v. Greece*) (ст. 50), 31 жовтня 1995 року, п. 34, серія А № 330-В).

Суд зазначає, що постійно застосовував цей підхід навіть у справах, що стосувалися явно незаконних і кричущих випадків відчуження майна (наприклад, див. цитовані вище справи «Папаміхалопулос та інші проти Греції» (*Papamichalopoulos and Others v. Greece*) і «Ятрідіс проти Греції» (*Iatridis v. Greece*) (справедлива сатисфакція) і він не вбачає різниці, якщо незаконність трапляється на міжнародному рівні. Хоча міжнародна спільнота, безсумнівно, вважає Туреччину окупантом північної частини Кіпру, це не означає, що, розглядаючи окремі заяви щодо втручання в майнові права, Суд повинен по-іншому застосовувати Конвенцію.

115. «...Власність як матеріальна річ, яку можна оцінити і компенсувати в грошовій формі. Якщо компенсацію сплачують відповідно до вимог прецедентної практики Європейського суду, загалом вдається справедливо урівноважити права сторін. Аналогічно Суд вважає, що заміну майна можна розглядати як прийнятну форму відшкодування...»

116. «Суд також зазначає, що майже через 35 років після того, як заявники або їхні попередники у праві власності залишили свою власність, спроба зобов'язати державу-відповідача здійснити відшкодування в усіх випадках, навіть у всіх випадках, коли це матеріально неможливо (запропонована заявниками й Урядами умова, що не бере до уваги незаконні та практичні труднощі, які перешкоджають остаточній втраті чи знищенню майна), створила б ризик небезпеки через свавільні та необдумані дії. Він не може погодитися з тим, що державі-відповідачеві заборонено враховувати інші умови, зокрема позиції третіх сторін. Завданням Суду в тлумаченні та застосуванні положень Конвенції не може бути безумовне зобов'язання Уряду почати примусове виселення і переселення, ймовірно, великої кількості чоловіків, жінок і дітей, навіть із метою відстоювання прав жертв порушення Конвенції».

117. «...Таким чином, у практиці Суду відсутні прецеденти на підтримку пропозиції, що держава-сторона повинна дотримуватись всезагальної

політики повернення майна власникам без урахування поточного користування або окупації такого майна».

118. «Так, Суд підтверджує свою думку, що він повинен залишати право вибору засобів відшкодування за порушення майнових прав за державами-сторонами, які найкраще можуть оцінити практичні аспекти, пріоритети й конфлікти інтересів на державному рівні в ситуаціях, подібних до тих, що виникли у північній частині Кіпру. Тому згідно із Законом 67/2005 щодо дискреційного характеру реституційних повноважень не виникає суперечок».

119. «Отже, оскільки заявники зазначали, що лише незначний відсоток майна, що перебуває в окупації, на практиці підлягає реституції відповідно до нового механізму функціонування, Суд не вважає (наскільки це можна вважати точним твердженням), що це підриває ефективність нової системи.

У рішенні щодо допустимості в цитованій вище справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (*Xenides-Arestis v. Turkey*) Суд зазначив, що відсутність будь-яких положень стосовно відновлення прав власності є недоліком. Суд задовольнив той факт, що, з урахуванням того, що відновлення прав власності на майно вже відбулось, зміни до законодавства усунули цей недолік».

Наостанок слід зазначити, що на розгляді в ЄСПЛ перебуває понад 1000 індивідуальних заяв проти обох держав від осіб, переміщених під час конфлікту. Після конфлікту переміщено понад 1 100 000 осіб. Тому на поточному етапі з метою досягнення спільного мирного врегулювання проблем ВПО особливо важливим є створення механізму подання майнових скарг, який має бути легкодоступним та включати процедури, що передбачають гнучкі критерії доказовості, які дадуть змогу заявникам та іншим особам у схожій ситуації відновити свої майнові права й отримати компенсацію за втрату можливості користування ними.

ХРИСТОВА Ганна Олександрівна
керівник Проекту Ради Європи
«Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб»,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Київ, Україна

ПРАВА ЛЮДИНИ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ЗОБОВ'ЯЗАННЯ ДЕРЖАВИ ТА СТАНДАРТИ РАДИ ЄВРОПИ

Незаконна анексія Криму у березні 2014 року та збройний конфлікт, що почався на сході України в квітні 2014 року, призвели до масового переміщення цивільних осіб як всередині країни, так і за її межі. Станом на вересень 2016 року в Україні офіційно зареєстровано близько 1,7 мільйона внутрішньо переміщених осіб (ВПО) [1]. У результаті переміщення у зазначених осіб виникають значні труднощі, наприклад, щодо реєстрації як ВПО, відновлення втрачених документів, що посвідчують особу, свободи переміщення, доступу до житла, придатного для проживання, захисту прав власності, здобуття засобів до існування, реалізації виборчих прав, доступу до інформації, нарешті – визначення довготривалих рішень. Згідно з міжнародним правом захист, допомога і знаходження довготривалих рішень для ВПО є насамперед відповідальністю держави. Як наголосив Комісар Ради Європи з прав людини: «Українські органи влади мають взяти на себе ініціативу в цьому процесі й продемонструвати, як вони забезпечили те, щоб ВПО одержали весь спектр захисту, правом на який вони наділені відповідно до міжнародного права». Слід зауважити, що уряд України визнає свою відповідальність щодо ВПО і дедалі краще виконує свої зобов'язання, для чого використовує різні засоби [2, с. 7].

Обсяг та характер зобов'язань держави визначаються міжнародними стандартами, серед яких важливе значення мають документи Ради Європи – організації, що об'єднує 47 держав-членів з метою сприяння утвердженню демократії, верховенства права і прав людини. Як організація, що встановлює стандарти та забезпечує моніторинг їх дотримання державами-членами, Рада Європи надає технічну підтримку країнам, що її потребують, особливо тим, хто мають справу з непрогнозованими складними загрозами. З метою підтримки України у реагуванні на системні виклики, спричинені внутрішнім переміщенням, Рада Європи започаткувала проект «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» (Проект), який імплементується в межах Плану дій Ради Європи для України на 2015–2017 рр.

Проект має на меті:

- сприяння удосконаленню нормативно-правової бази у сфері захисту прав людини ВПО в Україні відповідно до європейських та універсальних стандартів;
- підвищення спроможності відповідних органів влади, державних службовців, адвокатів, керівників галузі охорони здоров'я, неурядових організацій та інших зацікавлених осіб ефективно захищати права ВПО, у тому числі через покращення координації; а також вдосконалення доступу до засобів юридичного захисту для ВПО, чий права були порушені;
- підвищення обізнаності серед законотворців і високопосадовців, самих ВПО, громад, що приймають ВПО, державних службовців та суспільства загалом про ситуацію з ВПО, їх права та труднощі їх практичної реалізації;
- сприяння розвитку інтеграційної політики для ВПО і підтримка ініціатив щодо інтеграції та підвищення спроможності ВПО на рівні громад з метою знаходження довготривалих рішень.

Основними національними партнерами Проекту виступають: нещодавно створене Міністерство України з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб; Міністерство юстиції України; Міністерство соціальної політики України; Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин; Координаційний центр з надання правової допомоги; чотири обласні державні адміністрації у регіонах з високою чисельністю ВПО – у Донецькій, Луганській, Дніпропетровській та Київській областях; громадські організації*.

При цьому Проект приділяє особливу увагу проведенню спільних заходів із науковцями та представниками професійної юридичної спільноти, адже саме винайдення виважених та аргументованих юридичних рішень для складних проблем внутрішнього переміщення є запорукою формування ефективних національних засобів захисту прав людини переселенців у відповідності із принципом субсидіарності.

В основу фахової дискусії щодо формування та вдосконалення національної політики стосовно внутрішнього переміщення мають бути покладені відповідні стандарти Рада Європи. У межах Ради Європи відсутня спеціальна конвенція, присвячена окресленій проблемі, основні підходи до визначення обсягу та характеру зобов'язань держави стосовно прав людини ВПО викладено у резолюціях та рекомендаціях ПАРЕ та Комітету міністрів Ради Європи, а також у відповідній практиці Європейського суду з прав людини.

Основоположні вимоги щодо поваги та захисту прав ВПО у межах європейського правопорядку викладено у Рекомендації Rec(2006)6 Комітету міністрів

* Більш докладно інформацію про Проект можна дізнатись на сайті Офісу Ради Європи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>

Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, яку було схвалено на 961-му засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 року [3].

Як зазначається у роз'яснювальному меморандумі, Рекомендація Rec(2006)6 має на меті виконання трьох основних завдань. По-перше, вона спрямована на заохочення і сприяння реалізації Керівних принципів ООН з питань внутрішнього переміщення в державах-членах Ради Європи. Керівні принципи ООН, про особливе значення яких і раніше наголошувалось Комітетом міністрів Ради Європи, саме тому важливі, що вони ґрунтуються на *міжнародних документах з прав людини і міжнародному гуманітарному праві*. Вони визнані універсальними стандартами, якими керуються уряди та міжнародні організації в їхніх зусиллях з надання допомоги і захисту переміщених осіб. Другим завданням цієї рекомендації є вихід за межі «простого переказу Керівних принципів ООН». Ґрунтуючись на наявних стандартах, розроблених в Раді Європи, ця рекомендація визначає важливість проблеми ВПО в контексті юридичних зобов'язань, взятих державами – членами Ради Європи, які перевищують рівень зобов'язань, відображених в Керівних принципах ООН. Тому ця рекомендація містить послання на Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод (ЄКПЛ), яка є доволі ефективним інструментом для захисту ВПО в Європі. Третє завдання рекомендації Rec(2006)6 полягає в підвищенні обізнаності серед держав-членів щодо деяких питань, які Рада Європи вважає особливо актуальними у зв'язку з ситуацією ВПО в Європі. З цією метою рекомендація прагне відобразити передові практики у галузі захисту і допомоги вимушеним переселенцям [4].

У Рекомендації Комітету міністрів 2006 (6) визначено 13 змістовних пунктів щодо захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, вказавши на такі обов'язки держави (перелік яких не вичерпується наведеними нижче):

– передусім наголошується, що на відміну від ситуації з біженцями захист внутрішньо переміщених осіб та їхніх прав, а також постачання їм гуманітарної допомоги є першорядним обов'язком держави, в якій відбулося переміщення (при цьому за державою визнається право звертатися по допомогу до міжнародного співтовариства);

– заборона дискримінації через вимушене переміщення з урахуванням особливої уваги до захисту осіб, що належать до національних меншин та інших найбільш уразливих груп населення. Держави повинні вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення до всіх внутрішньо переміщених осіб, а також до них та інших громадян. У результаті цього може виникнути зобов'язання розглянути питання щодо особливого поведіння з внутрішньо переміщеними особами з огляду на їхні потреби (йдеться про застосування позитивних дій);

– відповідно до своїх зобов'язань згідно зі статтями 2, 3 та 5 ЄКПЛ держави повинні вжити належних заходів, щоб, з одного боку, запобігти діям, які мо-

жуть порушити право внутрішньо переміщених осіб на життя, фізичну недоторканність, свободу і безпеку, а з другого – ефективно розслідувати можливі порушення цих прав;

- відповідно до статті 8 ЄКПЛ держави зобов'язані вжити належних заходів з метою сприяння возз'єднанню сімей, що були розділені внутрішнім переміщенням;

- внутрішньо переміщені особи повинні бути забезпечені всіма документами, що необхідні для ефективного здійснення їхніх прав в якомога коротший термін після переміщення, без висунення необґрунтованих умов;

- держави повинні вжити належних правових і практичних заходів, щоб внутрішньо переміщені особи могли повноцінно реалізувати своє право голосувати на національних, регіональних або місцевих виборах;

- внутрішньо переміщені особи мають право користуватися своїм майном згідно з правом у сфері прав людини. Зокрема, ВПО мають право на повернення своєї власності, що була залишена у зв'язку з їхнім переміщенням. Якщо вимушені переселенці позбавлені можливості повернути свою власність, така втрата повинна бути належно компенсована;

- згідно з міжнародними стандартами внутрішньо переміщені особи мають право на обрання одного з варіантів «сталих рішень»: добровільне, безпечне і гідне повернення до власних помешкань або місць постійного проживання; переселення до іншої частини країни; належна та стійка інтеграція внутрішньо переміщених осіб у місцях їх переміщення.

Останні два блоки зобов'язань держав розкриваються докладно у двох наступних надзвичайно важливих документах Ради Європи стосовно внутрішнього переміщення, схвалених Парламентською асамблеєю Ради Європи, а саме – Рекомендації 1877 (2009) від 24 червня 2009 року «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» та Резолюції 1708 (2010) від 28 січня 2010 року «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб». Обмежений обсяг цієї доповіді унеможливорює докладне висвітлення цих документів, однак варто наголосити, що у межах Проекту передбачено здійснення їх перекладу українською мовою, отже, наразі вони стали доступні для національних партнерів, які не володіють офіційними мовами Ради Європи*. Загалом, названі вище міжнародно-правові акти засвідчують, що стандарти поваги та захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб, сформовані в межах ООН та Ради Європи, є єдиними за своїми принципами та основним змістом, узгодженими та доповнюють одне одних. Вимоги щодо їх виконання та дотримання кореспондують із міжнародним правом стосовно прав людини та цілком узгоджуються із зобов'язаннями за міжнародним гуманітарним правом. При цьому Рада Європи зроби-

* Див. офіційну сторінку Проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>

ла наступний крок уперед, забезпечивши юридично обов'язковий характер таких зобов'язань та міжнародно-правову відповідальність за їх невиконання через відповідну практику Європейського суду з прав людини.

Питання внутрішнього переміщення досить добре відомо країнам – членам Ради Європи, відповідно, Європейський суд з прав людини вже напрацював відповідну практику щодо захисту прав ВПО, яку можна вважати орієнтиром при вирішенні відповідних справ у майбутньому. Експерти Проекту запропонували виділити наступні категорії справ та визначальні рішення, які стосуються внутрішнього переміщення, з урахуванням правових проблем, пов'язаних зі збройним конфліктом як його причиною:

- документування (рішення ЄСПЛ від 23 лютого 2016 року у справі «Мозер проти Республіки Молдова та Росії» (*Mozer v. the Republic of Moldova and Russia*));

- ефективний контроль та юрисдикція (рішення ЄСПЛ від 10 травня 2001 року у справі «Кіпр проти Туреччини» (*Cyprus v. Turkey*)); рішення ЄСПЛ від 23 березня 1995 року у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*));

- сімейне життя та обмеження свободи пересування (рішення ЄСПЛ від 10 травня 2001 року у справі «Кіпр проти Туреччини» (*Cyprus v. Turkey*));

- сімейне життя та житло в контексті потужних сімейних зв'язків (рішення ЄСПЛ від 27 липня 1998 року у справі «Ментеш та інші проти Туреччини» (*Menteş and Others v. Turkey*));

- житло та приватне життя (рішення ЄСПЛ від 16 червня 2015 року у справі «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*)); рішення ЄСПЛ від 31 липня 2003 року у справі «Дімейдс проти Туреччини» (*Demades v. Turkey*));

- належне житло (рішення ЄСПЛ від 29 червня 2004 року у справі «Доган та інші проти Туреччини» (*Dogan and Others v. Turkey*)); рішення ЄСПЛ від 22 квітня 2010 року у справі «Гюльмамедова проти Азербайджану» (*Gulmammadova v. Azerbaijan*));

- соціальні пільги відповідно до статті 1 Першого протоколу (рішення від 6 липня 2005 року у справі «Стек та інші проти Сполученого Королівства» (*Stec and Others v. the United Kingdom*));

- право на отримання пенсії (рішення ЄСПЛ від 7 листопада 2013 року у справі «Пічкур проти України» (*Pichkur v. Ukraine*));

- механізм відшкодування власності (рішення ЄСПЛ від 22 грудня 2005 року у справі «Ксенідес-Арестіс проти Туреччини» (*Xenides-Arestis v. Turkey*));

- освіта та мова навчання (рішення ЄСПЛ від 19 жовтня 2012 року у справі «Катан та інші проти Молдови і Росії» (*Catan and Others v. Moldova and Russia*));

- виборчі права (рішення ЄСПЛ від 22 червня 2004 року у справі «Азіз проти Кіпру» (*Aziz v. Cyprus*)).

Проектом передбачено забезпечення перекладу цих рішень Європейського суду з прав людини українською мовою з метою їх доступності для професій-

ної спільноти та всіх зацікавлених осіб, а також використання у правовій системі України як джерел права*. Викладені у цих та інших рішеннях Європейського суду з прав людини стандарти поваги та захисту прав ВПО вперше акумульовані у підготовленому в межах Проекту базовому аналізі «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» [2].

Стандарти, викладені у вказаних рішеннях Європейського суду з прав людини, матимуть важливе значення при розгляді Судом справ, які стосуються внутрішнього переміщення в Україні. За даними, представленими юристом Секретаріату Європейського суду з прав людини М. Бемом на заході для суддів Донецької області 5 жовтня 2016 року, станом на початок жовтня 2016 року до Європейського суду з прав людини подано 4365 індивідуальних справ, пов'язаних з конфліктом на сході та в Криму. З них близько 400 справ стосується подій у Криму; більше ніж 150 справ – зникнення, вбивства, викрадення родичів заявників; отримання заявниками ушкоджень; понад 250 справ подані військовими та їх родичами, з яких 9 справ вже комуніковано; решті більше, ніж 3600 справ пов'язані з порушенням прав людини у зв'язку з подіями на Донбасі та внутрішнім переміщенням, а саме: знищення чи пошкодження власності; порушення права на свободу, розумні строки розгляду справи, оскарження рішення, винесеного в кримінальній справі, доступу до суду (рішення ЄСПЛ станом на жовтень 2016 року (не прийнято) у справі «Хлебик проти України» (*Khlebiak v. Ukraine*)) та обмеження свободи пересування; порушення права на повагу до приватного життя; неможливість отримати пенсію та відсутність доступу до суду (рішення ЄСПЛ станом на жовтень 2016 року (не прийнято) у справі «Цезар та інші проти України» (*Tsezar and others v. Ukraine*)); дискримінація; участь у місцевих виборах.

Здійснено переклад українською мовою вже прийнятих Європейським судом з прав людини ухвал у справах стосовно прав внутрішньо переміщених осіб в Україні («Антон Васильович Лісний та дві інших заявки проти України і Росії»; «Денис Олександрович Половинко та три інших заявки проти України і Росії», «Любов Миколаївна Цезар та шість інших заяв проти України»)*. Викладені Судом правові позиції матимуть важливе значення при ухваленні рішень по суті у цих чи аналогічних справах, отже, мають слугувати орієнтиром для термінового вдосконалення національної правозахисної системи.

У межах цієї доповіді лише зауважимо, що питання відповідальності держави безпосередньо залежить від проблеми юрисдикції, адже держава може мати зобов'язання щодо забезпечення прав людини лише в межах своєї* юрисдикції, на що вказує ст. 1 ЄКПЛ. У справі «Ілашку та інші проти Молдови та

* Див. офіційну сторінку Проекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>

Російської Федерації» (*Ilaşcu and Others v. Moldova and Russian Federation*) Суд наголосив: «Здійснення юрисдикції є необхідною передумовою для того, щоб покласти на Договірну Державу відповідальність за її дії чи бездіяльність, які піднімають питання порушення прав та свобод, гарантованих Конвенцією».

У цій справі Суд визнає, що поняття «юрисдикція» розуміється передусім у територіальному контексті, зокрема, презюмується, що юрисдикція покриває всю територію держави. Однак ця презумпція може бути обмежена за виключних обставин, коли держава не може здійснювати свою владу на певній частині своєї території (у зв'язку з окупацією, підтриманням іноземною державою сепаратистського режиму, громадянською війною чи збройним повстанням) і, відповідно, інша держава здійснює «ефективний контроль» її території. Однак Європейський суд зважає на те, що, навіть якщо така виключна ситуація існує, на державу покладено *позитивні зобов'язання* здійснити належні заходи для забезпечення поваги до прав людини на всій своїй території*.

Підсумовуючи принципи, викладені у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Російської Федерації», фахівці з права ЄКПЛ визначають наступні підходи:

– Суд не може наперед вказувати, які позитивні заходи необхідно було вчинити. Натомість він перевіряє, наскільки вжиті заходи були належними та достатніми в конкретній справі. Якщо жодних заходів не було вжито, завданням Суду є встановити, чи були доступні якісь заходи і чи можливо було їх застосувати (§ 334);

– такі заходи повинні вживатися за необхідності дотримання балансу між інтересами суспільства та особи;

У найбільш загальному вигляді негативні зобов'язання держави передбачають її обов'язок утримання від порушень прав людини, будь-яких форм неправомірного втручання у їх реалізацію, тоді як позитивні зобов'язання (англ. *positive obligations, duties*) вимагають від національних органів влади вжити прийнятних (розумних) та належних заходів (англ. *reasonable and appropriate measures*), спрямованих на забезпечення, захист та сприяння здійсненню прав людини.

– позитивні зобов'язання у такому контексті передусім вимагають вжити всіх доступних дипломатичних, економічних, судових/правових та інших заходів, що є у розпорядженні держави та відповідають вимогам міжнародного права (§ 331);

*У найбільш загальному вигляді негативні зобов'язання держави передбачають її обов'язок утримання від порушень прав людини, будь-яких форм неправомірного втручання у їх реалізацію, тоді як позитивні зобов'язання (англ. *positive obligations, duties*) вимагають від національних органів влади вжити прийнятних (розумних) та належних заходів (англ. *reasonable and appropriate measures*), спрямованих на забезпечення, захист та сприяння здійсненню прав людини.

– держава, яка не здійснює «ефективний контроль» над частиною своєї території, повинна намагатись: а) відновити контроль над територією, що серед іншого передбачає відмову від підтримки сепаратистів та вжиття всіх можливих засобів політичного, судового та іншого характеру (при цьому, головним для Суду є не досягнутий результат, а прагнення держави його досягти, що загалом властиво для позитивних зобов'язань (§ 333); б) забезпечити дотримання прав та свобод осіб на підконтрольній території (§ 340).

На необхідності дотримання Україною позитивних зобов'язань щодо захисту прав людини внутрішніх переселенців та інших осіб, які потерпіли від збройного конфлікту, наголошувала Парламентська асамблея Ради Європи. У Резолюції ПАРЕ 2133 (2016) «Засоби правового захисту від порушень прав людини на українських територіях, що знаходяться поза контролем української влади», схваленій 12 жовтня 2016 року, було вкотре підтверджено позицію Парламентської асамблеї ООН, що анексія Криму Російською Федерацією і військове втручання російських військ на сході України порушують міжнародне право і принципи. «ДНР» та «ЛНР», створені, підтримувані та ефективно контрольовані Російською Федерацією, не мають легітимності відповідно до українського або міжнародного права. Це стосується всіх їх «інституцій», в тому числі й «суди», створені де-факто владою. При цьому ПАРЕ уперше однозначно зазначила, що відповідно до міжнародного права Російська Федерація, яка здійснює де-факто контроль над цими територіями, несе відповідальність за захист населення, що там проживає, тому Росія повинна гарантувати права людини всім мешканцям Криму і «ДНР» та «ЛНР». Щодо Криму військова присутність Росії та ефективний контроль були офіційно визнані російською владою. Що стосується «ДНР» та «ЛНР», ефективний контроль заснований на добре задокументованій значній ролі російських військових в отриманні й підтримці контролю над цими регіонами, всупереч рішучому опору законної української влади, і на повній залежності «ДНР» та «ЛНР» від Росії в матеріально-технічних, фінансових та адміністративних питаннях (пп. 2–4 Резолюції) [5].

У той же час ПАРЕ наполегливо закликала українську владу «полегшити, наскільки це в її силах, повсякденне життя жителів територій поза межами її контролю та переміщених осіб з цих територій за рахунок зменшення адміністративного тягаря щодо доступу до пенсій і соціальної допомоги та через сприяння доступу жителів до правосуддя шляхом належного оснащення і кадрового забезпечення судів у районах, контрольованих урядом, до яких була передана юрисдикція щодо неконтрольованих територій» (п. 17.3 Резолюції ПАРЕ 2133 (2016)). Очевидно, що резолюція ПАРЕ є політичним документом, який не породжує юридичних наслідків, однак закладені у ній принципи цілком відповідають підходам, вкладеним у практику Європейського суду з прав людини. Відповідно, Проект у межах мандату Офісу Ради Європи

в Україні й надалі буде сприяти послідовному впровадженню рекомендацій Парламентської асамблеї Ради Європи, Комітету міністрів Ради Європи, практики Європейського суду з прав людини та загалом посиленню захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб у тісній співпраці з міжнародними, національними та регіональними партнерами.

Список використаних джерел:

1. Станом на 26 вересня 2016 р., за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 701 571 переселенець, або 1 378 033 сім'ї з Донбасу і Криму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=194912&cat_id=107177
2. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / авт. кол.: Е. Муні, Є. Герасименко, О. Моркова, С. Заєц, Б. Маккаллін, Ф. Чраска, Є. Джакомполу, К. Параскева; наук. ред.: Г. Христова, А. Вихрест. – К.: К.І.С., 2016. – 231 с. – Текст базового аналізу викладено на офіційній сторінці Проекту: <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/idps>
3. Recommendation Rec(2006)of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8265
4. Draft Recommendation Rec(2006)of the Committee of Ministers to member states on internally displaced persons. Explanatory memorandum. CM Documents (CM(2006)36-Add). General Considerations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d8728
5. PACE Resolution 2133 (2016) Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=23167&lang=en>

ЛУК'ЯНЕНКО Жанна Володимирівна
представник Уповноваженого Верховної Ради України
з прав людини з питань дотримання прав
внутрішньо переміщених осіб,
м. Київ, Україна

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ МЕШКАНЦІВ ТЕРИТОРІЙ, ЩО ЗАЗНАЛИ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

Відповідно до ст. 21 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїх правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

У ст. 22 Основного Закону України визначено, що конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані.

При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

Статтею 46 Конституції України гарантується 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.

Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» задекларовано, що Україна вживає всі можливі заходи, передбачені Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Проте маємо констатувати, що сьогодні через відсутність у чинному законодавстві певних механізмів забезпечення прав громадян, які внаслідок окупації та збройного конфлікту на сході країни стали внутрішньо переміщеними особами (ВПО), а також тих, хто залишився проживати на цих територіях, існують проблеми в реалізації їх конституційних прав і свобод.

Прийняті урядом підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують реалізацію прав ВПО, на практиці суттєво обмежують права цієї категорії громадян, а деякі положення взагалі мають дискримінаційний характер.

Пенсійне забезпечення громадян, які проживають на тимчасово не підконтрольних органам державної влади територіях

Тимчасова втрата контролю над частиною території Донецької та Луганської областей унеможливила продовження функціонування органів держав-

ної влади на ній і, як наслідок, безпосереднє здійснення виплати пенсій та соціальних допомог за місцем проживання отримувачів.

7 листопада 2014 року постановою Кабінету Міністрів України № 595 було затверджено Тимчасовий порядок фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей, яким до повернення окремих районів Донецької та Луганської областей під контроль державної влади, зокрема, припинялися виплати пенсій та інших соціальних допомог.

При цьому урядом запроваджено порядок відновлення соціальних та пенсійних виплат мешканцям неконтрольованих територій лише у разі переміщення особи на підконтрольну територію та отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи (постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року № 637 «Про здійснення соціальних виплат особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції»).

Ніяких рішень щодо механізму поновлення пенсійних виплат пенсіонерам – мешканцям неконтрольованих територій, які не перемістились, прийнято не було. Відтак значна кількість пенсіонерів була позбавлена можливості реалізувати своє конституційне право на соціальний захист.

У жовтні 2015 року Вищий адміністративний суд України залишив у силі рішення нижчих судів щодо скасування пункту 2 Тимчасового порядку, тим самим підтвердивши принцип позитивних зобов'язань держави, викладений у практиці Європейського суду з прав людини, який полягає у зобов'язанні держави забезпечувати права і свободи людини на всій території своєї юрисдикції.

У судових рішеннях також зазначено, що тимчасова втрата органами державної влади контролю над певними територіями Донецької та Луганської областей не перешкоджає їх мешканцям використовувати платіжні системи на контрольованій українською владою території. Таким чином, в самому рішенні було вказано шлях вирішення проблеми.

Позитивне зобов'язання держави здійснювати соціальні виплати на окупованій та непідконтрольній територіях підтверджується практикою *Європейського суду з прав людини*. Роз'яснюючи концепцію позитивних зобов'язань, *Європейський суд з прав людини* в рішенні від 8 липня 2004 року у справі «Ілашку та інші проти Молдови та Росії» зазначив, що коли держава не може забезпечити дію своєї влади на частині території згідно з фактичною ситуацією (наприклад, сепаратистський режим, військова окупація), *держава не припиняє нести відповідальність та здійснювати юрисдикцію*. Вона має всіма доступними дипломатичними та правовими засобами із залученням іноземних держав та міжнародних організацій продовжувати гарантувати права та свободи, передбачені Конвенцією.

Однак, попри наявність судового рішення річної давнини, практики Європейського суду з прав людини, а також закріплення у Плані дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р, щодо розроблення Міністерством соціальної політики України до березня 2016 року механізму забезпечення пенсійних та інших соціальних виплат мешканцям тимчасово невідконтрольованих територій, до цього часу робота у вказаному напрямі ще навіть не починалась.

У зв'язку з не вирішенням протягом тривалого часу питання забезпечення пенсійних виплат, які для більшості осіб пенсійного віку є єдиним джерелом доходу, мешканцям невідконтрольованих територій Парламентська асамблея Ради Європи в резолюції від 12 жовтня 2016 року № 2133 наполягає на забезпеченні органами державної влади України доступу до пенсійних виплат.

Вказане ще раз свідчить про необхідність розробки відповідного механізму для здійснення пенсійних та соціальних виплат пенсіонерам, які проживають на тимчасово невідконтрольованих територіях.

Одним із головних аргументів представників центральних органів виконавчої влади щодо неможливості існування зазначеного механізму, реалізуючи який можна бути впевненим в належному використанні коштів Пенсійного фонду та державного бюджету України, є руйнування системи сповіщення про смерть пенсіонера на невідконтрольованій території. Проте виплата пенсій не здійснюється і тим пенсіонерам, які працюють на підприємствах, що сплачують податки і обов'язкові платежі та перереєстровані на відконтрольованій території, але виробничі потужності цих підприємств розташовані на невідконтрольованій території.

Для прикладу можна навести ситуацію з пенсіонером, який звернувся до Уповноваженого з прав людини за захистом права на пенсійне забезпечення.

Чоловік перемістився на відконтрольовану органам державної влади територію, став на облік ВПО та відновив отримання пенсійних виплат.

До певного часу він отримував пенсійні виплати як внутрішньо переміщена особа. Проте у зв'язку з відсутністю безплатного тимчасового житла, коштів на його оренду він повернувся до покинутого місця проживання у м. Харцизьку (відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 листопада 2014 року № 1085-р у цьому населеному пункті органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження) та влаштувався на роботу. При цьому підприємство, на яке влаштувався пенсіонер, фактично продовжує функціонувати на невідконтрольованій території, водночас здійснює відрахування із заробітної плати працівників цього підприємства до Пенсійного фонду України.

Незважаючи на наявність у розпорядженні Пенсійного фонду України інформації про сплату роботодавцем страхових внесків за пенсіонера (над-

ходження щомісяця цих внесків є підтвердженням, що людина продовжує працювати, а відтак є живою), виплату пенсії йому було припинено, оскільки чоловік повернувся до покинутого місця проживання і не підтвердив факт внутрішнього переміщення, як цього вимагає порядок призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО, затверджений постановою Уряду від 8 червня 2016 року № 365.

Пенсійне забезпечення громадян України, які виїхали з Луганської та Донецької областей на тимчасове або постійне проживання на території інших держав

Так, сьогодні на законодавчому рівні не врегульовано питання поновлення виплати пенсій громадянам України, які, рятуючись від негативних наслідків тимчасової окупації та збройного конфлікту, перемістились та проживають на території інших держав та які до початку антитерористичної операції отримували пенсійне забезпечення в населених пунктах, що знаходяться на тимчасово невідконтрольованих органах державної влади територіях, де і залишилися їх паперові пенсійні справи.

Неможливість здійснення пенсійних виплат таким громадянам відповідно до чинного законодавства полягає у тому, що вони не перебувають на обліку в жодному управлінні Пенсійного фонду України, розташованому на підконтрольній території, доступ по паперових справ також відсутній.

Позиція Мінсоцполітики та Пенсійного фонду України полягає в тому, що вирішення порушеного питання можливе лише у порядку, встановленому для внутрішньо переміщених осіб, а також у судовому порядку – шляхом покладення обов'язку щодо здійснення пенсійних виплат на будь-який інший орган Пенсійного фонду України, що знаходиться на території, підконтрольній українській владі.

Крім того, Пенсійним фондом України зазначено, що питання пенсійного забезпечення осіб, які виїхали проживати за кордон, регулюється міждержавними угодами. Наприклад, Угодою про гарантії прав громадян держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав у галузі пенсійного забезпечення передбачено, що при переселенні пенсіонера в межах держав – учасниць Угоди виплата пенсії за попереднім місцем проживання припиняється, якщо пенсія такого виду передбачена законодавством держави за новим місцем проживання.

З цього приводу варто зауважити, що вказані позиції Пенсійного фонду України та Міністерства соціальної політики України не враховують усіх обставин ситуації.

Порядок відновлення пенсійних виплат для внутрішньо переміщених осіб в таких випадках не може бути застосований, оскільки пенсіонери, які проживають за кордоном не пройдуть відповідні контрольні процедури, передбачені для ВПО. Йдеться про плани уряду стосовно проведення верифікації

виплат, зокрема внутрішньо переміщеним особам, та здійснення планових та позапланових перевірок фактичного, а не формального переміщення.

Крім того, пенсійне забезпечення вказаної категорії громадян відповідно до умов міждержавних угод у сфері пенсійного забезпечення також сьогодні є неможливим, оскільки технічні процедури їх виконання передбачають передання іншій стороні пакета документів, що сформований з інформації пенсійної справи, а вона залишилась на непідконтрольній території.

За три роки не вжито загальних заходів на виконання рішення Європейського суду з прав людини від 11 листопада 2013 року у справі «Пічкур проти України», яким визнано порушення державою прав заявника. Пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, він був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що більше не проживає на території України, а з державою, до якої він переїхав, наша держава не має взаємних договірних обов'язків щодо пенсійного забезпечення громадян.

Рішенням Конституційного Суду України від 7 жовтня 2009 року у справі за поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень п. 2 ч. 1 ст. 49, другого речення ст. 51 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» вказані норми щодо припинення виплати пенсії пенсіонерам на час постійного проживання за кордоном у разі, якщо Україна не уклала з відповідною державою міжнародний договір з питань пенсійного забезпечення і якщо згода на обов'язковість такого міжнародного договору не надана Верховною Радою України, визнано неконституційними.

Уповноважений з прав людини неодноразово наголошував на різних рівнях, що відсутність доступу до паперових пенсійних справ, які залишились в приміщеннях органів Пенсійного фонду України на непідконтрольній території, руйнування наявного оперативного обміну інформацією про факти смерті отримувачів пенсійних виплат не може бути підставою для недотримання конституційних прав людини, оскільки пенсіонери не мають нести відповідальність за збереження своїх пенсійних справ. Тим більше, що не можна породжувати їх дискримінацію за ознакою місця проживання, що є порушенням вимог ст. 24 Конституції України.

Первинне призначення пенсій

Необхідно також звернути увагу на проблему з первинним призначенням та перерахунком пенсій внутрішньо переміщеним особам, яка полягає у тому, що органи Пенсійного фонду України не враховують документи, зокрема, записи в трудових книжках, довідки про заробітну плату, довідки, що підтверджують роботу в шкідливих умовах, і які дають право на призначення пенсії на пільгових умовах і у пільгових розмірах, видані/оформлені установами, підприємствами, що знаходяться на тимчасово не підконтрольних органам державної влади територіях.

Тобто майбутні пенсіонери, у яких страховий стаж починаючи з 1 липня 2000 року становить менше 60 місяців та які бажають в розрахунок включити заробітну плату, яку вони отримували до початку конфлікту на підприємстві, яке залишилось на непідконтрольній території, або підтвердити роботу в шкідливих умовах (за списком № 1, № 2), а також працюючі пенсіонери, які припинили трудову діяльність та потребують перерахунку пенсійних виплат, втрачають таку можливість.

Варто зауважити, що зазначена проблема має системний характер. Проте згідно з позицією Міністерства соціальної політики України її розв'язання можливе лише після повернення території під контроль органів державної влади або переміщення та здійснення перереєстрації роботодавця на території, підконтрольній українській владі.

Разом з тим питання може бути вирішене шляхом легалізації інформації (про роботу в період до конфлікту), що міститься в документах, виданих підприємствами (установами, організаціями), які зареєстровані та продовжують здійснювати свою діяльність на не підконтрольній органам державної влади території, з огляду на те, що такий механізм сприятиме захисту прав і законних інтересів громадян України.

Ще однією з проблем є встановлення факту професійного захворювання внутрішньо переміщеним особам, які були в трудових відносинах з підприємствами, що розташовані на непідконтрольній території Донбасу.

До виникнення обставин, що спричинили переміщення, люди працювали на підприємствах зі шкідливими умовами праці. Відповідно до висновків медико-соціальної експертної комісії у них вперше виявлено захворювання професійного характеру після переміщення. Відповідно до ч. 3 ст. 36 Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» підставою для оплати потерпілому витрат на медичну допомогу, проведення медичної, професійної та соціальної реабілітації, а також страхових виплат є акт розслідування професійного захворювання (отруєння) за встановленою формою (П-4).

Однак у зв'язку з перебуванням підприємств на тимчасово не підконтрольній державним органам влади території, розслідування причин і обставин виникнення професійного захворювання та складання акта за формою П-4 провести неможливо. Відповідно до Порядку проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 року № 1232, таке розслідування здійснюється комісією, що утворюється відповідним головним державним санітарним лікарем та до складу якої мають входити представник закладу державної санітарно-епідеміологічної служби, який здійснює санітарно-епідеміологічний нагляд за підприємством (голова комісії), представники лікувально-профілактичного закладу, роботодавця, первинної організації відповідної профспілки

або уповноважена найманими працівниками особа з питань охорони праці (у разі, коли профспілка на підприємстві відсутня), вищого органу профспілки, робочого органу виконавчої дирекції Фонду за місцезнаходженням підприємства, а також за необхідності – представники інших органів.

Крім того, після оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у 2011 році утворено Державну службу України з питань праці, якій передано функцію з реалізації державної політики у сфері гігієни праці, проте не внесено відповідних змін до зазначеного Порядку.

Таким чином, на сьогодні має місце ще одна ситуація, коли нормативно закріплений механізм реалізації конституційного права людини на соціальний захист не може бути застосований. Однак, маємо наголосити, що така неможливість не є підставою для недотримання конституційних прав людини.

До цього часу існують певні проблеми з отриманням матеріального забезпечення по вагітності й пологах жінками, які перебувають (перебували) в трудових відносинах зі страхувальниками, що здійснювали свою діяльність на території, яка нині не підконтрольна.

Сьогодні відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 531 «Про особливості реалізації прав деяких категорій осіб на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та в порядку, затвердженому постановою правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 26 грудня 2014 року № 37 (Порядок № 37), передбачена можливість отримання матеріального забезпечення у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності безпосередньо через робочий орган Фонду соціального страхування (до завершення заходів, пов'язаних з утворенням зазначеного Фонду та його робочих органів, – через робочі органи Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності) для застрахованих осіб:

- які перебувають (перебували) у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами або були добровільно застраховані та переселилися з тимчасово окупованої території, району проведення антитерористичної операції;

- які перебувають (перебували) у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями чи фізичними особами, що зареєстровані в районі проведення антитерористичної операції, але фактичне місце проживання яких розташоване на території, де органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі.

Проте до Уповноваженого з прав людини продовжують надходити звернення від жінок, які не можуть реалізувати своє право на отримання матеріального забезпечення відповідно до положень зазначених нормативно-правових актів, оскільки роботодавці формально здійснили перереєстрацію юридичної

адреси на підконтрольну територію, але фактично не здійснюють свою діяльність та відповідно не мають необхідних зв'язків з робочими органами Фонду.

Прийняття відповідних змін до нормативно-правових актів ускладнюється тривалим процесом завершення реорганізації Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності шляхом утворення Фонду соціального страхування України.

Збройний конфлікт на сході України спричинив виникнення труднощів в усіх сферах життя. Поряд із проблемами соціального забезпечення існує низка питань, які також потребують вирішення на державному рівні. Одним із них є отримання винагороди за працю та визначення безперервності стажу працівникам деяких комунальних закладів.

Так, у неординарній ситуації опинився колектив медичних працівників амбулаторії № 3 м. Світлодарська комунального закладу «Артемівський районний центр первинної медико-санітарної допомоги» (амбулаторія № 3). Амбулаторія № 3 була відокремленим структурним підрозділом комунального закладу «Дебальцівський центр первинної медико-санітарної допомоги» (КЗ «Дебальцівський ЦПМСД»), керівництво якого перебуває в місті Дебальцеві Донецької області. Після захоплення у лютому 2015 року Дебальцева незаконними збройними формуваннями розпорядженням Кабінету Міністрів України від лютого 2015 року № 128-р місто Дебальцеве було віднесено до населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. У зв'язку з цим між амбулаторією № 3 та КЗ «Дебальцівський ЦПМСД» було фактично припинено організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські зв'язки. Попри зазначене, працівники амбулаторії № 3, залишаючись у штаті КЗ «Дебальцівський ЦПМСД», продовжували виконувати свої професійні обов'язки з медичного обслуговування населення міста Світлодарська до вересня 2015 року.

Згідно з постановою Верховної Ради України від 20 травня 2015 року № 458-VIII «Про зміну і встановлення меж Артемівського району Донецької області» територію Світлодарської міської ради передано до складу Артемівського району Донецької області (сьогодні переіменовано на Бахмутський район). У зв'язку з цим працівників амбулаторії № 3 з 1 вересня 2015 року було прийнято в штат комунального закладу «Артемівський районний центр первинної медико-санітарної допомоги». Водночас за період з 1 жовтня 2015 року по 31 липня 2015 року (період їх роботи у складі КЗ «Дебальцівський ЦПМСД») заробітну плату заявникам не виплачено, а також не здійснено з неї утримання обов'язкових внесків та платежів, що тягне за собою не врахування зазначеного періоду до страхового стажу.

Проблема у вирішенні вказаного питання, за інформацією Донецької обласної державної адміністрації, полягає в тому, що медична субвенція з дер-

жавного бюджету України, передбачена для бюджету Бахмутського району на 2016 рік, спрямовується на покриття виключно поточних витрат із виплати заробітної плати працівникам амбулаторії № 3, правові підстави погашення з цих коштів заборгованості із заробітної плати, що утворилась до прийняття працівників амбулаторії №3 у штат комунального закладу «Артемівський районний центр первинної медико-санітарної допомоги», відсутні.

У пп. 4 п. 24 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України встановлено, що зараховані до обласних бюджетів (у 2014) залишки коштів місцевих бюджетів спрямовуються на:

- відновлення об'єктів соціальної і транспортної інфраструктури, житлового фонду, систем забезпечення життєдіяльності, включаючи їх утримання, та соціально-економічний розвиток Донецької та Луганської областей;

- погашення з обласного бюджету Донецької області місцевого боргу Донецької міської ради, що виник за кредитом, отриманим у публічному акціонерному товаристві «Державний експортно-імпорتنний банк України».

З огляду на це цільове призначення залишків коштів місцевих бюджетів, працівники, зокрема амбулаторії № 3 міста Світлодарська, та інші громадяни, які працювали в комунальних закладах і установах, що фінансувалися за рахунок місцевих бюджетів, розпорядники яких знаходяться на тимчасово не підконтрольних органам державної влади територіях Донецької та Луганської областей, позбавлені можливості отримати належну їм заробітну плату.

Оскільки невиплата або несвоєчасна виплата заробітної плати позбавляє цих громадян чи не єдиного джерела доходів, Уповноважений з прав людини надав пропозиції прем'єр-міністру України щодо розгляду питання внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині розширення переліку цілей, на які можуть спрямовуватись залишки коштів місцевих бюджетів тимчасово не підконтрольних населених пунктів, з метою забезпечення погашення заборгованості із виплат заробітних плат, що фінансувались з цих бюджетів.

Маємо нагадати, що у ст. 1 Закону України «Про встановлення додаткових гарантій щодо захисту прав громадян, які проживають на територіях проведення антитерористичної операції, та обмеження відповідальності підприємств – виконавців/виробників житлово-комунальних послуг у разі несвоєчасного здійснення платежів за спожиті енергетичні ресурси» було закріплено норму, згідно з якою до 31 грудня 2015 року заборгованість із виплат заробітної плати, стипендій, пенсій, що утворилася внаслідок проведення антитерористичної операції, має бути погашена. Розробку відповідного порядку, покладено на Кабінет Міністрів України.

Проте відповідно до пункту 7 Прикінцевих положень Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» дію ст. 1 вказаного Закону зупинено до завершення антитерористичної операції.

Тобто питання погашення заборгованості із виплати заробітної плати і не тільки заробітної плати, залишається невирішеним, разом з тим із великою часткою

вірогідності можна прогнозувати, що з плином часу дедалі складніше буде відновити інформацію та документи, необхідні для визначення належного розміру заборгованості кожному працівнику.

Окрім наявності ситуації відсутності механізмів реалізації внутрішньо переміщеними особами та мешканцями неконтрольованих територій прав, передбачених чинним законодавством для всіх громадян України, маємо констатувати, що *деякі новації в актах уряду мають дискримінаційний характер.*

Також у межах здійснення парламентського контролю за дотриманням прав внутрішньо переміщених осіб та принципу недискримінації було проаналізовано низку постанов, прийнятих Кабінетом Міністрів України, зокрема:

– від 12 серпня 2015 року № 615 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 року № 1596 і від 5 листопада 2014 року № 637»;

– від 30 вересня 2015 року № 788 «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 року № 1596 і від 5 листопада 2014 року № 637»;

– від 14 березня 2016 року № 167 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», – якими запроваджено механізм отримання внутрішньо переміщеними особами соціальних та пенсійних виплат виключно через рахунки та мережу установ і пристроїв публічного акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» та запроваджено процедуру фізичної ідентифікації внутрішньо переміщених осіб.

Згідно із загальною процедурою особа, яка отримує пенсію або грошову допомогу, може самостійно обирати уповноважений банк, в якому відкриває поточний рахунок, але тільки не у випадку ВПО. Внутрішньо переміщені особи виділені урядом в окрему групу, щодо якої держава самостійно визначає уповноважений банк.

Вказана ситуація не лише становить порушення права особи на свободу вибору банківської установи, а й ставить вказану категорію осіб у завідомо невигідне становище порівняно з іншими отримувачами соціальних і пенсійних виплат, оскільки, маючи право обирати банк для отримання таких виплат, особа керується принципами зручності та доступності для неї. Крім цього, варто зазначити, що умови відкриття та користування такими рахунками в інших банківських установах можуть бути більш вигідними для певної особи з числа ВПО порівняно з тими, які пропонує АТ «Ощадбанк».

Обґрунтованих пояснень щодо необхідності введення обмежень урядом надано не було. Тобто має місце різне ставлення до осіб, які мають рівне право на отримання пенсії та соціальних виплат, залежно як від їхнього місця проживання, так і перебування на обліку внутрішньо переміщених осіб.

8 червня 2016 року урядом стосовно внутрішньо переміщених осіб запроваджено дві процедури – 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, затверджених постановою Кабінету Міністрів України № 365.

Після запровадження зазначених порядків введено в дію інститут перевірок фактичного проживання для всіх отримувачів соціальних (в тому числі не пов'язаних зі статусом ВПО) та пенсійних виплат з числа ВПО. Крім того, всупереч положенням законодавчих норм виключно для ВПО передбачені додаткові підстави для припинення виплат, визначено інші органи, до компетенції яких належить прийняття рішень щодо призначення або припинення виплат. На органи державної влади покладено повноваження, які не корелюються із законами України, що визначають правовий статус цих органів.

Наразі зазначені нормативно-правові акти оскаржуються в судовому порядку.

Ще один важливий аспект дискримінації ВПО пов'язаний з реалізацією права вибирати місцеві представницькі органи.

Суспільство продовжує непокоїти питання відсутності механізму реалізації права ВПО на участь у місцевих виборах, яке передбачене ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Право брати участь у місцевих виборах відповідно до чинного законодавства мають лише громадяни, місце проживання яких зареєстровано на території певної громади.

Прагнучи захистити інтереси ВПО, Уповноважений з прав людини перед місцевими виборами 2015 року звернулася з відкритим зверненням до народних депутатів України, в якому наголосила на необхідності вирішення питання реалізації внутрішньо переміщеними особами своїх виборчих прав на локальному рівні, закликала не зволікати з опрацюванням законопроектів, які знаходяться на розгляді у Верховній Раді України, та якнайшвидше поставити на голосування той з них, у якому найбільш виважено буде закріплено забезпечення широкого комплексу прав внутрішньо переміщених осіб як учасників виборчого процесу.

Проте питання залишається актуальним і нині, оскільки законодавча прогалина щодо відсутності механізму участі у місцевих виборах внутрішньо переміщених осіб у новій громаді не усунута. Питання щодо участі внутрішньо переміщених осіб у місцевих виборах остаточно може бути вирішено лише після прийняття Верховною Радою України відповідного законодавчого акта.

ПЕРВОМАЙСЬКИЙ Олег Олексійович

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри цивільного права

Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: ЧИННЕ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Події лютого – березня 2014 року у Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, що мали наслідком анексію цієї частини території України, та подальші дії квітня – травня 2014 року на сході України в окремих районах Донецької та Луганської областей з початком проведення на цих територіях антитерористичної операції, а потім фактично війни (чи військового конфлікту) та тимчасової окупації окремих районів цих областей, послугували причинами виникнення такої кількості соціальних, економічних, правових та інших проблем, якої ще не було за всі попередні роки незалежності України.

Власне, якщо станом на 2010 рік у країнах Європи загалом нараховувалося близько 2,5 млн біженців та внутрішньо переміщених осіб (п. 2 Рекомендації 1708 (2010) ПАРЕ), то, за даними на жовтень 2016 року, в Україні нараховується лише внутрішньо переміщених осіб (ВПО) без урахування кількості біженців, тобто осіб, які виїхали з України, близько 1,7 млн осіб.

Співвідношення зазначених показників вражає та свідчить про те, що вирішення проблем ВПО є завданням не лише України, а усієї європейської спільноти, оскільки, по-перше, йдеться про одну з країн – членів Ради Європи, по-друге, як зазначалося вище, кількість внутрішньо переміщених осіб, тобто осіб, які не стали біженцями, однак зазнали суттєвих обмежень у правах та свободах і вимушено залишили місця свого постійного проживання, є дуже значною.

Аналіз дій та рішень органів державної влади, що були прийняті та вчинені у зв'язку з анексією, окупацією та військовим конфліктом, який триває на частині території України, та появою ВПО, дає можливість стверджувати, що Україною вчинено важливі кроки на шляху вирішення різних проблем. Однак необхідно завершити напрацювання системи ефективних довготривалих рішень, спрямованих на розв'язання більшості проблем ВПО та забезпечення реального та ефективного захисту прав та свобод цих осіб.

При цьому, визнаючи важливість та потребу застосування різних організаційних, адміністративних та соціально-правових засобів стосовно захисту прав та свобод ВПО, слід констатувати, що без пропозицій щодо рішень,

спрямованих на розв'язання проблеми захисту прав власності чи інших речових прав, належних ВПО, тобто без застосування цивільно-правових засобів, існування повноцінної системи довготривалих рішень щодо забезпечення реального та ефективного захисту прав та свобод ВПО не є можливим.

Останнє твердження ґрунтується на кількох засадничих положеннях.

По-перше, сучасне уявлення про концепцію позитивних обов'язків держави охоплює також обов'язок держави Україна забезпечувати мирне володіння належним особі майном, що слідує не стільки з положень національного законодавства України, скільки з міжнародно-правових зобов'язань, учасником яких є Україна, зокрема з норми ст. 1 Протоколу 1 до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (м. Рим, 1950 р.).

По-друге, фактичне гарантування особі засадничих прав та життя, свобод, наявність яких у разі військового конфлікту є визначальним для особи та забезпечує її природне існування та виживання, не є легальною та легітимною підставою для подальшого обмеження у тому, щоб ця особа забажала отримати від держави гарантії й інші належні їй права – права власності тощо. Тобто особа в сучасному світі має право очікувати не лише на фізичне виживання, а також на гарантування інших прав та свобод, у тому числі права власності.

По-третє, виплачування різних соціальних виплат, компенсацій, допомоги тощо, не є ефективним еквівалентом втрати права власності з тих причин, що соціальна допомога не є тотожним поняттям до відшкодування за втрачене ВПО майно не лише з позицій відмінності правових підстав та змісту цих понять, а і з позицій різного значення понять власності та соціальної допомоги у розвитку саме громадянського суспільства, а не просто спільноти людей та громадян. Не випадково, саме право власності, а не право на пенсії, соціальну допомогу і т. ін. першим отримало визнання та було долучено до природних прав людини.

Враховуючи це, слід напрацювати та законодавчо закріпити у національному законодавстві положення, які регулювали б відносини із захисту прав власності ВПО на майно, що знищене, пошкоджене (зруйноване) чи іншими чином зазнало посягань у зв'язку з тимчасовими анексією, окупацією частини території України та військовими діями.

Якщо не брати до уваги загальні норми цивільного законодавства, законом, що регулював би відносини із захисту прав власності ВПО, потенційно міг би в свій час стати Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Однак з різних причин, можливо, й через швидкий час його прийняття, цей спеціальний закон, навіть з врахуванням подальших змін до нього, не містив та і не містить норм, які врегулювали б відносини із захисту прав власності ВПО, що були порушені у зв'язку з тимчасовою анексією, окупацією частини території та військовими діями на сході України.

Вважаємо, що подібна законодавча прогалина не була випадковою й є певним віддзеркаленням національної практики вирішення якщо й не таких, то схожих проблем, коли звичним є надання соціальних виплат та пільг, без урахування можливості використання приватноправових компенсаційних механізмів.

Водночас практика звернення громадян України, інших осіб до національних судів, інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, міжнародних організацій та установ, у тому числі Європейського суду з прав людини, свідчать про те, що особа зацікавлена також у захисті свого права власності та інших схожих прав, й надання їй державою лише соціальних гарантій не є достатнім засобом для задоволення цієї легітимної зацікавленості.

З огляду на значний масив відносин, що мають бути врегульовані при захисті прав власності ВПО, що були порушені у зв'язку з тимчасовою анексією, окупацією частини території України та військовими діями на сході України, вважаємо, що є потреба не у внесенні відповідних змін до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», а у розробці та прийнятті спеціального закону з імовірною його назвою «Про реституцію майна та виплату компенсацій особам, які постраждали внаслідок тимчасової окупації територій України та проведення антитерористичної операції».

Важливо, що зазначений закон має врегулювати відносини з метою захисту прав власності та *інших*, відмінних від права власності майнових прав ВПО. Йдеться, зокрема, й про право на проживання у житлі державного та комунального житлового фонду у випадку, коли для ВПО житло, що було знищено, пошкоджено (зруйновано) тощо, було місцем проживання.

Принципово важливо, щоб з урахуванням світового досвіду захисту прав власності та інших майнових прав ВПО та з урахуванням у цьому законі положень Керівних принципів ООН з питання переміщення осіб всередині країни 1998 року, резолюцій Генеральної Асамблеї ООН, Комісії з прав людини ООН та Ради з прав людини ООН з питань внутрішньо переміщених осіб, Рекомендацій Парламентської Асамблеї Ради Європи, доповіді Спеціального доповідача з питання про права внутрішньо переміщених осіб в Україні було легально запроваджено два основні правові механізми захисту цих прав: а) реституція майна; б) компенсація за втрачене майно чи право на це майно. При цьому йдеться саме про таку послідовність в можливому порядку застосування способів захисту прав власності ВПО, оскільки реституція та інше поновлення становища, яке існувало до порушення, є максимально ефективним та найбажанішим правовим способом захисту майнових прав ВПО.

Враховуючи, що держава Україна в особі певного органу державної влади не може забезпечити необхідний рівень нейтральності у відносинах з постражданою особою – ВПО, чії майнові права були порушені, а майно знищено,

зруйновано чи захоплено іншими особами, з огляду на існуючі стандарти вирішення схожих проблемних ситуацій необхідно в цьому спеціальному законі передбачити:

- порядок створення незалежного та неупередженого органу з питань реституції майна та виплати компенсацій постраждалим особам;
- компетенцію (повноваження) цього органу;
- зміст і характер співпраці цього органу з Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, міжнародним чи міждержавними установами і організаціями.

Важливо, що зазначений орган потенційно повинен мати статус квазіарбітражу, не бути державним органом, бути колегіальним органом, що матиме у своєму складі, з метою надання йому максимальної легітимності, представників міжнародних авторитетних організацій, установ тощо.

Безперечно, у цьому законі на підставі відповідних напрацювань мають бути також законодавчо закріплені:

- можливі підстави та порядок здійснення реституції майна ВПО, з урахування того, що за чинним цивільним законодавством та практикою його застосування поняття реституції поки що звужено тлумачиться – лише в контексті правових наслідків окремих правочинів;
- форми, способи та порядок визначення розмірів компенсацій, що мають виплачуватися державою ВПО внаслідок знищення, руйнування чи іншого пошкодження майна або не відновлення прав на належне цим особам майно;
- види майна (житло, земельні ділянки, інша нерухомість, рухоме майно, передусім транспортні засоби, тощо), права на які захищаються відповідно до цього закону;
- особливості можливого здійснення захисту прав власності суб'єктів підприємницької діяльності, майнові права яких постраждали внаслідок тимчасової анексії, окупації частини території України та військових дій на сході України.

Принципово важливо, що зазначений закон має врахувати існування трьох фактичних та відповідних правових моделей захисту прав власності та інших майнових прав ВПО, оскільки наявні відмінні ситуації: а) анексія АРК та м. Севастополь, в межах яких майно не знищувалося, хоча права на це майно також порушувалися та порушуються; б) окупована, однак внаслідок військових дій та проведення АТО, звільнена територія частини районів Донецької та Луганської областей; в) окупована та не звільнена частина районів Донецької та Луганської областей.

Вважаємо, що в законі має бути здійснена спроба диференціації правового регулювання цих відносин з урахуванням зазначених відмінностей у питанні порушення прав та способах посягання на ці права та майно.

У процесі здійснення реституції та можливої виплати компенсації необхідним є законодавче та фактичне забезпечення реєстрації чи іншого обліку майна (рухомого та нерухомого) та прав на це майно, що наявні у ВПО та інших осіб, які постраждали внаслідок тимчасової анексії, окупації територій України та проведення військових дій та антитерористичної операції.

У положеннях чинного Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» передбачено не лише облік ВПО (ст. 4 Закону), а також створення та функціонування єдиної інформаційної бази про ВПО (ст. 4-1 Закону). З огляду на це вбачається необхідність погодження цих положень чинної норми закону з нормою майбутнього законопроекту щодо реєстрації чи іншого обліку прав власності та інших майнових прав ВПО, що заслуговують на їх реституцію (за можливості) чи виплату ВПО компенсації як відшкодування за втрачене майно та права на нього.

Оскільки сенс здійснення подібної реєстрації чи обліку полягає не лише у первинному внесенні відповідної інформації до бази даних, а також у відображенні подальшої динаміки, вважаємо, що у відповідній базі даних має також бути надалі відображено правові та фактичні результати реституції майна чи виплати компенсацій за втрачене майно або права на нього, з вказівкою в базі даних на розміри виплаченої чи наданої компенсації, припинення права на подальше отримання компенсації, перехід права власності на компенсоване майно до держави тощо.

Пошук довготривалих рішень у захисті прав власності та інших майнових прав ВПО з огляду на сутність цих рішень також є доволі тривалим процесом. Водночас зрозуміло, що останнє з цих явищ не може існувати не розумно довго, а тому цілком логічно та необхідно завершення напрацювань у сфері проблем ВПО вже найближчий час. У протилежному випадку Україна ризикує багато чим, у тому числі прихильністю та патріотизмом ВПО та інших осіб, які також були змушені залишитися та тимчасово анексованій чи окупованій території України.

ГРИШИНА Тетяна Анатоліївна
начальник відділу представництва
інтересів громадян та держави в суді
прокуратури Автономної Республіки Крим,
м. Київ, Україна

ПРОБЛЕМИ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРАТУРОЮ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ТИМЧАСОВОЇ ОКУПАЦІЇ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА ОКРЕМИХ ТЕРИТОРІЙ ДОНЕЦЬКОЇ І ЛУГАНСЬКОЇ ОБЛАСТЕЙ

Анексія Російською Федерацією півострова Крим та проведення на територіях Донецької і Луганської областей антитерористичної операції значним чином вплинули на організацію життєдіяльності цих регіонів.

Державою ухвалено низку законодавчих актів, що регламентують правовий режим на окупованих територіях, особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, судів, підприємств, установ і організацій, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Ці обставини значно вплинули на виконання завдань, покладених на прокуратуру Конституцією України та Законом України «Про прокуратуру».

Механізм реалізації прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території півострова Крим або переселилися з неї, визначено Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

Зі звернень громадян та інформації, отриманої від правозахисних організацій, відомо, що з урахуванням особливостей, встановлених порядком в'їзду осіб на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї, окремі громадяни, які залишилися на тимчасово окупованій території, через фізичний, скрутне матеріальне становище або з інших поважних причин не мають можливості виїхати з неї для реалізації або захисту своїх прав, та за таких обставин залишаються повністю не захищеними державою.

Певні верстви населення окупованого Криму та Донбасу (пенсіонери, інваліди, малозабезпечені сім'ї, матері-одиначки) фактично позбавлені права на судовий захист та отримання правової допомоги.

Враховуючи, що судові органи України не здійснюють діяльність на тимчасово окупованих територіях, законами України визначено підсудність справ, які розглядалися судами Криму, судам міста Києва, а Луганської та Донецької областей – судам, розташованим в інших містах та районах цих областей, Запорізькій області та міста Харкова.

Разом із тим усі документи, видані незаконно утвореними органами на тимчасово окупованих територіях, не визнаються на території України. Таким чином, юридичні факти, зокрема щодо народження або смерті, необхідно підтверджувати у суді.

Крім того, законодавством передбачено особливий порядок виїзду з тимчасово окупованої території та в'їзду до неї осіб, які не досягли повноліття, що також у певних випадках викликає необхідність звернення до судів про надання дозволу про виїзд без згоди та супроводу одного з батьків.

На сьогодні жоден орган державної влади, на який законом покладено обов'язок щодо захисту в судовому порядку прав громадян, пов'язаних із тимчасовою окупацією півострова Крим, не передислокований на іншу територію України та не здійснює свою діяльність відповідно до законодавства України.

З урахуванням проблем, які постають перед мешканцями анексованої території, у лютому 2016 року Цивільний процесуальний кодекс України (ЦПК України) доповнено ст. 257-1, якою визначено особливості провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України.

Відповідно до ч. 2 ст. 257-1 ЦПК України заява про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, розглядається невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду.

Однак, як свідчить практика розгляду судами справ про встановлення факту народження дитини, вимоги зазначеної статті у більшості випадків суддями районних судів міста Києва не виконуються. Є факти, коли такі справи розглядаються більш ніж півроку.

Аналогічна ситуація має місце при розгляді справ про надання дозволу на виїзд дитини без супроводу одного з батьків.

Наприклад, позов прокуратури АР Крим зазначеної категорії розглядається судом першої інстанції вже 5 місяців. За цей час змінилась судова практика розгляду таких справ, однак зміна позовних вимог на стадії судового розгляду процесуальним законом не допускається.

Затягує розгляд справ також визначення підсудності цивільних справ Апеляційним судом міста Києва.

Складним є отримання мешканцями окупованих територій, які не мають можливості виїхати з них, правової допомоги згідно із Законом України «Про безоплатну правову допомогу».

Так, відповідно до ст. 16 цього Закону Міністерство юстиції України утворює регіональні (республіканський (Автономної Республіки Крим), обласні, Київський та Севастопольський міські) та місцеві (районні, міжрайонні, міські, міськрайонні, міжрайонні та районні у містах) центри з надан-

ня безоплатної вторинної правової допомоги. Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги є територіальними відділеннями Координаційного центру з надання правової допомоги і утворюються з урахуванням потреб відповідної адміністративно-територіальної одиниці та для забезпечення доступу осіб до безоплатної вторинної правової допомоги.

Разом із тим органи влади та місцевого самоврядування АР Крим, які є суб'єктами надання безоплатної первинної правової допомоги в Україні згідно із Законом, з тимчасово окупованої території не передислоковані та не утворені на материковій частині України.

У переліку центрів надання безоплатної правової допомоги, який оприлюднено на офіційному сайті Міністерства юстиції України, відсутня інформація про центри, до яких можуть звертатись громадяни України, що залишились на півострові.

Законом встановлено порядок подачі документів, який передбачає або безпосереднє звернення до центру, або надіслання поштою чи подання представником.

Поштовий зв'язок з тимчасово окупованими територіями відсутній, таким чином, направити поштою звернення до центру надання правової допомоги неможливо.

Звернення представника передбачає надання довіреності відповідно до Цивільного процесуального кодексу України, що також потребує виїзду на іншу частину України.

З огляду на положення Закону отримання консультації не відбувається негайно, не може бути проведено у режимі онлайн чи засобами електронного зв'язку.

Крім того, порядок подання звернення до центру правової допомоги, визначений Законом, передбачає звернення за фактичним місцем проживання особи.

Також у ст. 14 Закону визначено вичерпний перелік осіб, які мають право на отримання вторинної правової допомоги, що не містить положень щодо громадян, які залишились на тимчасово окупованих територіях Криму та Донбасу.

Інтереси окремих категорій громадян, які залишились у Криму, відповідно до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» представляла у суді прокуратура Автономної Республіки Крим. Зокрема, інтереси дітей, що народились під час анексії, у справах про встановлення факту народження особи в певний час та надання дозволу на виїзд дитини з/на тимчасово окуповану територію без дозволу та супроводу одного з батьків.

Однак 30 вересня 2016 року набув чинності Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 року № 1401-19, яким взагалі виключено повноваження прокуратури щодо представництва інтересів громадян.

Вказане свідчить про необхідність удосконалення законодавства, що регулює порядок надання правової допомоги мешканцям окупованих територій України.

Зокрема, включення до переліку осіб, які мають право на вторинну правову допомогу, громадян, які залишились та мешкають на тимчасово окупованих територіях, можливість звернення таких осіб до центрів правової допомоги шляхом надіслання звернень та документів в електронному вигляді, надання первинної правової допомоги у режимі онлайн-зв'язку тощо.

Потребує посилення з боку держави також захист прав осіб, які переселилися з тимчасово окупованих територій.

У серпні–вересні поточного року прокуратурою автономії вивчалось питання щодо захисту житлових прав внутрішньо переміщених осіб.

За результатами опрацювання інформації, отриманої з обласних державних адміністрацій, встановлено, що вказані питання цими органами у більшості випадків не вирішуються. Лише з декількох областей отримано дані про будівництво житлових модулів, виділення об'єктів державної та комунальної власності для проживання цієї категорії громадян.

Вагомою проблемою при здійсненні функцій щодо захисту державних інтересів прокуратурою Автономної Республіки Крим є той факт, що органи влади, місцевого самоврядування та контролю на материкову частину України не передислоковані, носії інформації стосовно діяльності цих органів, підприємств та організацій, документи, що підтверджують право власності або користування майном, земельними ділянками державної та комунальної форми власності, заборгованостей до бюджету залишено на тимчасово окупованій території.

Відповідно до інформації, отриманої від центральних органів влади, у більшості випадків оригінали документів, які встановлюють певні правовідносини та є підставою для звернення до суду, у зазначених органів відсутні.

Вказане значно обмежує та фактично позбавляє можливості реалізувати функцію представництва прокурором інтересів держави в суді.

Також значною перешкодою у здійсненні представницької діяльності є обмеження, встановлені Законами України «Про створення вільної економічної зони „Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» та «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

Зокрема, за змістом ст. 12 Перехідних положень Закону України «Про створення вільної економічної зони „Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» під час тимчасової окупації АР Крим та міста Севастополя податки і збори, єдиний внесок та збір на обов'язкове державне пенсійне страхування не справляються.

Стаття 3 Закону «Про тимчасові заходи на період проведення антитерори-

стичної операції» визначає, що органам і посадовим особам, уповноваженим законами здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, у період та на території проведення антитерористичної операції тимчасово забороняється проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у зоні проведення антитерористичної операції, крім позапланових перевірок суб'єктів господарювання, що відповідно до затверджених Кабінетом Міністрів України критеріїв оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності віднесені до суб'єктів господарювання з високим ступенем ризику.

Разом із тим, враховуючи відсутність у прокурора повноважень щодо проведення перевірок, значна кількість позовних заяв матеріального характеру пред'являється прокурорами саме за матеріалами перевірок органів контролю.

Крім цього, вказаним Законом суб'єктів господарювання було звільнено від сплати орендної плати за землю, а також плати за використання державного та комунального майна.

Таким чином, прокуратура позбавлена можливості пред'являти позовні заяви про стягнення заборгованостей з цих питань щодо об'єктів, розташованих на тимчасово окупованій території півострова Крим та в зоні проведення АТО. Також це ускладнює ініціювання розірвання договорів оренди з мотивів систематичної несплати орендної плати.

Актуальним є питання пред'явлення позовів, пов'язаних із невиконанням правочинів.

Так, згідно із п. 12.11 ст. 12 Перехідних положень Закону України «Про створення вільної економічної зони „Крим”» торгово-промислової палати України засвідчують наявність обставин непереборної дії (форс-мажору) відповідно до умов договорів між суб'єктами господарської діяльності з місцезнаходженням на території ВЕЗ «Крим» та суб'єктами господарської діяльності з місцезнаходженням на іншій території України, якщо інший порядок засвідчення наявності таких обставин непереборної дії (форс-мажору) не встановлено міжнародними договорами України.

У ст. 10 Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» зазначено, що підтвердженням форс-мажорних обставин, пов'язаних із проведенням АТО, є сертифікат Торгово-промислової палати.

При цьому не визначено чітких критеріїв того, що саме має бути підтвердженням наявності таких форс-мажорних обставин, строків звернення із заявою про їх підтвердження. За таких умов суб'єкт господарювання може оформити сертифікат безпосередньо під час судового розгляду справи та отримати повне звільнення від виконання зобов'язань.

Наприклад, такий сертифікат було надано відповідачем – суб'єктом господарювання, який розташований у місті Києві, у справі за позовом Фонду державного майна України про стягнення заборгованості за договором оренди

державного майна на стадії апеляційного розгляду справи, яка розглядалась за участю прокуратури АР Крим.

Незважаючи на докази, які підтверджували користування підприємством-відповідачем державним майном, розташованим на тимчасово окупованій території півострова Крим, вже після анексії, що надавались прокуратурою, сертифікат про форс-мажорні обставини, який виданий Торгово-промисловою палатою України вже після ухвалення судом першої інстанції, був прийнятий судом та з урахуванням цього відмовлено у задоволенні позовних вимог.

Вказане стало підставою для відмови у задоволенні позовних вимог прокурора в аналогічній справі.

Не повністю вирішеним залишається питання, пов'язане з виконанням судових рішень, постановлених за позовами прокурора.

Проблемним є відновлення виконавчих проваджень, яке ускладнюється відсутністю у сторін та прокурора документів таких проваджень, у деяких випадках навіть судових рішень, які підлягають виконанню.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про виконавче провадження» виконавчі дії провадяться за місцем проживання або за місцезнаходженням майна боржника. Виконання рішення, яке зобов'язує вчинити певні дії, здійснюється державним виконавцем за місцем проведення таких дій.

Проте законодавством України на даний час не визначено порядку виконання судових рішень про стягнення коштів та повернення майна, яке знаходиться на території автономії. Органи ДВС Головного управління юстиції в АР Крим з півострова Крим на материкову частину України до цього часу не передислоковані.

Особливого значення ситуація набуває через вплив передбачених у ст. 12 Закону України «Про виконавче провадження» строків пред'явлення виконавчих документів до виконання.

Більше того, згідно з положеннями Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) на державі лежить прямий обов'язок дотримуватися громадянських прав осіб і забезпечувати належне та своєчасне виконання рішення суду, що набрало законної сили. Виконання будь-якого судового рішення є невід'ємною стадією процесу правосуддя, а отже, має відповідати вимогам ст. 6 Конвенції.

Враховуючи наведене, з метою недопущення порушень прав і основоположних свобод людини та інтересів держави прокуратурою автономії ініційовано перед Міністерством юстиції України розгляд питання щодо визначення порядку виконання рішень, ухвалених у справах за позовами прокуратури АР Крим, відповідачі у яких знаходяться на території анексованого півострова.

З урахуванням пропозицій прокуратури АР Крим Міністерством прийнято рішення направляти виконавчі документи за рішеннями у таких справах Урядовому уповноваженому у справах Європейського суду з прав лю-

дини для доповнення суми спричинених Україні збитків та приєднання до міждержавної заяви «Україна проти Росії».

У подальшому зазначений механізм виконання судових рішень Міністерством юстиції України запроваджено для всіх органів державної влади.

Враховуючи наведене, для забезпечення належного захисту прав громадян та інтересів держави необхідно вирішити питання щодо закріплення на нормативному рівні порядку, який би визначав процедуру виконання судових рішень, пов'язаних з тимчасово окупованою територією півострова Крим.

Разом із тим, незважаючи на вищезазначені об'єктивні чинники, прокуратурою Автономної Республіки Крим вжито певні заходи щодо захисту прав громадян та інтересів держави.

За зверненнями громадян, які залишились на тимчасово окупованій території, направлено до суду 51 позов (заяву) в інтересах дітей про встановлення факту народження, за якими вже поновлено права 34 громадян України.

На захист державних інтересів пред'явлено позови, за якими судами стягнуто майже 178 млн грн, у тому числі 12 млн грн – до бюджету.

З урахуванням позиції прокурора у справах за позовами інших осіб, у які здійснено вступ прокурора, судами на користь державних установ стягнуто майже 117 млн грн, повернуто у власність держави майно та земельні ділянки загальною вартістю понад 100 млн гривень.

Крім того, за фактами незаконного захоплення державного майна, що знаходиться на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим, у тому числі на підставі «рішень про націоналізацію» незаконно утворених «органів влади Республіки Крим», прокуратурою автономії та Головним управлінням Національної поліції в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі у вказаний період розпочато понад 60 кримінальних проваджень.

У вказаних кримінальних провадженнях на цей час документально підтверджено збитки на суму понад 40 млрд грн. Накладено арешт на майно на суму понад 250 млн гривень.

Наразі вживаються заходи щодо накладення арешту на інше майно, що знаходиться на анексованій Російською Федерацією території півострова.

НЕЦЬКА Любов Степанівна
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу підготовки прокурорів з представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ЗАХИСТ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВИ У ЗВ'ЯЗКУ ЗІ ЗБРОЙНИМ КОНФЛІКТОМ НА СХОДІ УКРАЇНИ ТА ОКУПАЦІЄЮ ПІВОСТРОВА КРИМ

Як стверджує вітчизняний політолог Євген Магда, історія засвідчує, що Україна отримувала шанс на побудову власної державності лише в умовах тектонічних зрушень у системі міжнародних відносин. Так було після Першої світової війни, після розпаду Радянського Союзу. Тому нинішня українська державність і суверенітет самі по собі – велика цінність [1]. Це важливо усвідомлювати сьогодні, коли існує реальна загроза державності України, адже внаслідок агресії Російської Федерації півострів Крим окуповано її військами, а частина Донецької та Луганської областей перебуває під контролем терористів та РФ. Ці факти і очевидні, і доведені та визнані світом. Зокрема, ПАРЄ 12 жовтня 2016 року ухвалила дві резолюції щодо України «Політичні наслідки російської агресії в Україні» та «Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на окупованих українських територіях, не підконтрольних українській владі», в яких російсько-український конфлікт називається російською агресією [2].

Через втрату частини території порушено права та інтереси держави Україна на її суверенні землі і кордон, екологічні об'єкти, людські ресурси, промислові об'єкти, об'єкти культурної спадщини тощо.

З початку окупації під прикриттям так званої націоналізації була захоплена державна власність України на півострові Крим, прийняті рішення про «націоналізацію» підприємств, майна, землі, навчальних закладів, пам'яток архітектури тощо. Це відбулося без згоди українських органів влади та компенсації заподіяної шкоди.

З березня 2014 року до не вирішених Україною належить проблема захисту державних інтересів за наслідками такої «націоналізації», під яку підпали, зокрема, ДАТ «Чорноморнафтогаз», ПАТ «ДТЕК Крименерго», ПАТ «Кримгаз», ПАТ «Укртрансгаз», ДП «Феодосійське підприємство із забезпечення нафтопродуктами», ПАТ «Укртелеком», державні підприємства АПК в Криму, зокрема у сфері виноробства – національне виробничо-аграрне об'єднання «Масандра», завод шампанських вин «Новый свет» та інші суб'єкти господарювання, єдиним або частковим власником яких є Україна. Напри-

клад, тільки основні засоби ДАТ «Чорноморнафтогаз» оцінюються сумою до 15 млрд гривень. Зауважимо, що частка держави у підприємстві – 100%, а єдиним акціонером є НАК «Нафтогаз України» [3].

За опублікованою у 2015 році інформацією, завдяки податковій базі даних в анексованому Криму встановлено 4 000 підприємств державної та комунальної власності або таких, в управлінні яких бере участь держава. Попередні збитки через втрату цих підприємств оцінюють у 1 200 000 000 гривень [4].

Захоплення власності у Криму також відбувалося під виглядом стягнення заборгованостей. Мали місце випадки арешту та конфіскації майна, що належить громадянам, за позовами Державної податкової інспекції України. При цьому можна з тверджувати про відсутність у Федеральній службі судових приставів Криму заяв на її адресу від стягувача (державного органу України) про примусове виконання судового рішення. Водночас гостро постають питання стосовно невиконання судових рішень, винесених судами до окупації (наприклад, в яких боржниками є державні органи влади України на Кримському півострові).

Окремо наголосимо і на проблемі повернення в Україну колекції з 565 музейних предметів, наданих «Центральним музеєм Тавриди», «Керченським історико-культурним заповідником», Національним заповідником «Херсонес Таврійський» та «Бахчисарайським історико-культурним заповідником» для експонування в музеї Алларда Пірсона (м. Амстердам) в період з 6 лютого 2014 року до 28 травня 2014 року в рамках виставки «Крим – золотий острів у Чорному морі». Адже після завершення виставки нідерландська сторона, не дивлячись на надані раніше гарантії, заявила про неможливість повернення кримських експонатів Національному музею історії України, який був визначений їх основним зберігачем відповідно до наказу Міністерства культури України від 13 травня 2014 року № 292 «Про передачу музейних предметів до Національного музею історії України», мотивуючи відмову можливими претензіями з боку кримських музеїв [5]. Єдиним власником колекції є наша держава, що впливає із Закону України «Про музеї та музейну справу» та прямо вказано у контрактах, укладених між музейними закладами України та музеєм Алларда Пірсона [6]. Тому Україна подала позов в Окружний суд міста Амстердама до музею Алларда Пірсона про повернення так званого скіфського золота до України. Окрім контрактних гарантій повернення колекції в Україну існують і гарантії Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди. Є надія, що уряд Нідерландів надасть предметам колекції імунітет від примусових заходів, якщо такі будуть призначені.

Проте нема надії на повернення однієї з кількох пляшок колекційного вина «Херес де ля Фронтера» врожаю 1775 року із складів «Масандри», вартість якого за попередніми оцінками сягає 50 000 доларів, та ще 30-ти пляшок інших колекційних вин, продегустованих президентом РФ В. Путіним та

екс-прем'єром Італії Сильвіо Берлусконі під час зустрічі в Криму 11 вересня 2015 року [7].

О. Кіхтенко інформує, що сьогодні понад 10 тисяч інфраструктурних і житлових об'єктів Донецької області зруйновано [8]. За офіційними статистичними даними, у 2014 році обсяги промислової продукції зменшилися в Донецькій області на 31,5%, у Луганській – на 42%. Роком пізніше – на 34,6% та 66% у Донецькій і Луганській областях відповідно [9].

Усі негативні наслідки повною мірою оцінити на даний час навіть неможливо з цілого ряду причин. Проте питання про захист Україною своїх інтересів має вирішуватися вже зараз. З огляду на це потрібно впровадити правильний та ефективний інструментарій для захисту. Оскільки має місце міждержавний конфлікт Російської Федерації та України, необхідно використовувати для захисту інтересів України міжнародні судові інстанції та спеціалізовані міжнародні організації, учасниками яких є Україна і РФ (ООН, Рада Європи, ОБСЄ та ін.), а також правоохоронні, судові, дипломатичні органи окремих держав, які можуть допомогти Україні у конкретних ситуаціях. В одних випадках звернення до міжнародних судів буде ефективним в короткій перспективі, а в інших – у довготривалій.

У зв'язку з агресією РФ проти України, що має своїм наслідком масові порушення прав людини в АР Крим та східних областях України, протягом 2014–2015 рр. Урядом України було подано до Європейського суду з прав людини чотири заяви проти Уряду Російської Федерації.

Міждержавні заяви України проти Російської Федерації стосуються скарг на масові та систематичні порушення прав людини на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та м. Севастополя та Донецької і Луганської областей.

Зокрема, міждержавні заяви охоплюють скарги Уряду України на порушення прав людини, гарантованих статтями 2 (Право на життя), 3 (Заборона катування), 5 (Право на свободу та особисту недоторканність), 6 (Право на справедливий суд), 8 (Право на повагу до приватного і сімейного життя), 9 (Свобода думки, совісті і релігії), 10 (Свобода вираження поглядів), 11 (Свобода зібрань та об'єднання) Конвенції, статті 14 (Заборона дискримінації) Конвенції у поєднанні зі статтями 3, 5, 6, 8, 9, 10, 11 Конвенції, статті 18 (Межі застосування обмежень прав) у поєднанні зі статтею 6 Конвенції та статтями 1 (Захист права власності), 2 (Право на освіту) та 3 (Право на вільні вибори) Першого протоколу до Конвенції, статтею 2 (Свобода пересування) Четвертого протоколу до Конвенції, статтею 1 (Загальна заборона дискримінації) Дванадцятого протоколу до Конвенції.

На цей час у провадженні ЄСПЛ перебувають такі міждержавні заяви:

– «Україна проти Росії», подана 13 березня 2014 року, доповнена 12 червня 2014 року та 20 листопада 2014 року, стосується порушень прав людини на

території АР Крим внаслідок анексії РФ в лютому–березні 2014 року з подальшими її наслідками;

– «Україна проти Росії (II)», подана 22 серпня 2014 року стосовно фактів викрадення на території Донецької та Луганської областей дітей-сиріт та дітей-інвалідів представниками терористичних угруповань «ДНР» та «ЛНР» та їх незаконного або фактичного переміщення на територію Росії;

– «Україна проти Росії (IV)», подана 26 серпня 2015 року, охоплює порушення прав людини Російською Федерацією на території АР Крим та Донбасу у період з вересня 2014 року до серпня 2015 року;

– «Україна проти Росії (V)» – 12 лютого 2016 року ЄСПЛ повідомив сторони про рішення розділити міждержавну справу «Україна проти Росії» на окремі справи.

Справу «Україна проти Росії (III)» заява (№ 49537/14, яку було подано 10 липня 2014 року в інтересах Хайсера Джемілева, який незаконно утримувався в Сімферопольському СІЗО), згодом за запитом Уряду України, який діяв на прохання п. Джемілева, було вилучено з реєстру справ ЄСПЛ.

Міждержавні заяви України до РФ у ЄСПЛ перебувають на стадії розгляду питання щодо їх прийнятності.

Варто зауважити, що за умови вирішення Європейським судом справ на користь України немає гарантій виконання цих рішень Російською Федерацією. Тому правники критично відносяться до перспектив захисту інтересів держави в ЄСПЛ.

Україною була подана 8 вересня 2015 року заява (попередня подавалась 17 квітня 2014 року) до Міжнародного кримінального суду у Гаазі (МКС), у якій Верховна Рада України визнала юрисдикцію МКС у справі злочинів, підсудних цьому суду і скоєних на території України з 20 лютого 2014 року. Наразі триває досудова процедура. А власне заява України автоматично не запускає початок розслідування. Питання про розслідування ще вирішуватиметься прокурором МКС на підставі зібраних доказів [10].

У вересні 2016 року Україна ініціювала арбітражне провадження проти Російської Федерації відповідно до Конвенції Організації Об'єднаних Націй з морського права 1982 року з метою захисту своїх прав у Чорному морі, Азовському морі та Керченській протоці, включаючи права України на природні ресурси континентального шельфу Криму, які належать українському народу. Україна просить арбітражний трибунал підтвердити її права як прибережної держави та зобов'язати Російську Федерацію припинити міжнародно-протиправні діяння у відповідних морських акваторіях, надати Україні відповідні запевнення і гарантії їх неповторення та відшкодувати Україні всі завдані Російською Федерацією збитки [11].

Спрогнозувати 100% ефективність усіх судових розглядів неможливо. Практика показує, що навіть позитивні рішення міжнародних судів вино-

сяться через досить тривалий період. Успішність вирішення справ на користь України великою мірою залежить від якості підготовки доказової бази і дотримання встановленого процедурного порядку (умовно назвемо досудовою стадією). Окрім правоохоронних органів вагому допомогі у зборі доказів надають громадські організації. Наприклад, 25 жовтня 2016 року Українська гельсінська спілка з прав людини презентувала уніфіковану базу даних про порушення прав людини в зоні конфлікту. Антон Янчук заявив, що Міністерство юстиції використовуватиме інформацію запущеної бази даних у справах проти Російської Федерації у Європейському суді з прав людини. На його думку, дані, які вона містить, стануть важливими аргументами в ході перемовин з Росією щодо порушення останньою Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції ООН про боротьбу з расовою дискримінацією [12].

Особливо гостро постає питання про обґрунтованість і достатність доказів для доведення факту і обсягів завданої агресором і терористичними угрупованнями шкоди. Вони необхідні не лише для відшкодування шкоди державі, а й громадянам. Про відсутність в Україні механізму проведення оцінки розміру шкоди, завданої майну, що є обов'язковою умовою для відновлення правосуддя у майбутньому, та про зниження можливості потерпілих шукати захисту і відновлення своїх майнових прав наголошено у доповіді щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2016 року Управління Верховного комісара ООН з прав людини [13, с. 135].

Шкоду, завдану внаслідок пограбування чи крадіжки в зоні АТО, повинні задокументувати правоохоронні органи, які здійснюють розслідування. Очевидним є і те, що складати акти про знищені будівлі внаслідок обстрілів повинні й місцеві органи влади. Директор Харківської правозахисної групи Євген Захаров ознайомив з результатами моніторингу в зоні АТО, проведеного цією групою, який показав, що органи влади не мають чіткого завдання складати акти щодо постраждалих від обстрілів будівель із обов'язковим зазначенням, хто саме вів вогонь, який призвів до руйнувань. У результаті документування ведеться на розсуд місцевої влади. Натомість правозахисники вважають, що потрібно складати паспорт населеного пункту, в якому був би вказаний характер та обсяг шкоди, завданої під час військового конфлікту [14]. Зазначене підтверджує відсутність у державі чіткого механізму, завдяки якому системно виконувалася б робота з документування доказів.

На нашу думку, в інтересах громадян і держави необхідно створити єдиний реєстр обліку знищеного чи пошкодженого майна. Умови функціонування такого реєстру, підстави для внесення майна до нього мають бути визначені законодавчо.

Заслуговує на увагу пропозиція Олександра Чалого щодо розробки єдиної методики оцінки збитків (прим.: збитки – один із способів відшкодування

шкоди), завданих актами агресії Росії, в основу якої має бути покладено потенційно втрачений дохід від максимально можливого ефективного використання втрачених активів. Він також пропонує широке застосування національно-правових заходів захисту. Зокрема, українські суди за спеціально встановленою процедурою могли б виносити рішення про підтвердження розміру збитків, завданих Україні, її юридичним особам та громадянам внаслідок російської агресії. Це дозволило б впровадити у перспективі механізм виконання рішень судів України на території інших держав за рахунок російських активів, розташованих у цих державах [15]. Така думка є дискусійною, але потребує належного вивчення.

Перспективним може бути захист шляхом подання позовів від великих підприємств до міжнародних арбітражів. Це стосується і державних підприємств. Станіслав Батрін пропонує захищати порушені права суб'єктів господарювання у Міжнародному центрі врегулювання інвестиційних спорів (Вашингтон), Арбітражному інституті Торгової палати Стокгольма, Арбітражі *ad hoc* за правилами UNCITRAL тощо. На його думку, потрібно виділяти умовних 100 підприємств, які мають першочергове значення для держави (і перебувають на окупованій території), та розробляти стратегію, яка може привести до успіху, оскільки такі інструменти нагальні й дієві, залежно від того чи іншого випадку. Зокрема, потрібно розглянути можливість відшкодування шкоди відповідно до правил, передбачених Угодою між Кабінетом Міністрів України та урядом Російської Федерації про заохочення і взаємний захист інвестицій, Угодою про співробітництво в галузі інвестиційної діяльності, Договором до Енергетичної хартії та Заключним актом до неї [3].

Окремо зупинимось на проблемах сходу України, де збройний конфлікт має затяжний характер. Підконтрольні Україні території Луганської і Донецької областей у господарському плані тісно пов'язані з непідконтрольними територіями цих областей. Тому мають місце часткові домовленості легітимної влади з так званими ЛНР та ДНР щодо утримання і обслуговування стратегічних об'єктів у зоні АТО або об'єктів, що забезпечують життєво необхідні потреби населення. Наприклад, нещодавно місія ОБСЄ на Донбасі зафіксувала прийняття українською стороною двох залізничних потягів з «ДНР», навантажених вугіллям [16]. Це сприймається як незаконні угоди або як схеми для відмивання коштів. Проте міністр з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України В. Черниш, його заступник Г. Тука, О. Кіхтенко та інші вважають, що, маючи на меті реінтеграцію не підконтрольних Україні територій «ЛНР» та «ДНР» недоцільно розривати всі господарські зв'язки, адже це і неможливо нині у певних випадках (обслуговування електростанцій на лінії розмежування і подання електроенергії населенню та українським підприємствам окупованих територій Луганської

і Донецької областей) [17]. Потрібно визнати, що від часу окупації частини території Донбасу діють фактичні угоди у сфері господарювання поза межами правового поля за мовчазною згодою між легітимною і нелегітимною владою. Отже, має бути правова визначеність у вирішенні цього питання. Адже за нинішньої ситуації такі фактичні угоди означають не що інше, як незаконне управління і використання державного майна на користь терористичних угруповань.

Олександр Кіхтенко повідомляє, що 80% підприємств, які знаходяться під владою «республік», перереєстровані в Україні і сплачують податки у бюджет України. На його переконання, потрібно відновлювати економічний ланцюг із цими підприємствами [8]. Але схвалена Кабінетом Міністрів України 31 серпня 2016 року Концепція державної цільової програми відновлення та розвитку миру в східних регіонах України передбачає відновлення зруйнованої інфраструктури, включаючи лікарні, школи і дитячі садки, підприємства тільки на підконтрольній Україні території [9]. Тому проблема відновлення підприємств на території «ЛНР» і «ДНР» буде вирішуватися після повернення їх під контроль України. Хоча питання про «економічний ланцюг» підприємств може передбачати відновлення в іншому плані – через торгівлю, постачання, обмін. Наразі єдиного підходу щодо цього у державі не вироблено.

Насамкінець не можна оминати питання про виплати компенсацій постраждалим у зоні АТО та внаслідок окупації АР Крим. Адже його вирішення також має відповідати інтересам нашої держави, оскільки у неї виникає право на стягнення у майбутньому з РФ відшкодованих Україною компенсаційних виплат. Для реалізації цього права потрібно виробити чітку програму виплати компенсацій постраждалим, яка визначатиме, зокрема, механізм виплат та їх облік.

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку, що єдина чітка стратегія захисту інтересів держави, як і прав постраждалих у російсько-українському конфлікті осіб, відсутня, що пояснюється об'єктивними і суб'єктивними чинниками. Правильними є дії України щодо звернення до міжнародних судів та міжнародних організацій з метою захисту її інтересів та її громадян. Проте недостатньо ведеться робота по збиранню, документуванню і підтвердженню доказів завданої шкоди внаслідок збройного конфлікту на сході України. Відсутня чітка державна програма щодо виплати компенсацій постраждалим особам внаслідок збройного конфлікту на сході України та окупації АР Крим. Потребують належної правової оцінки фактичні угоди у сфері господарювання, що здійснюються між суб'єктами господарювання, розташованими на території нелегітимних «ЛНР» і «ДНР», та суб'єктами господарювання, які знаходяться на підконтрольній Україні території.

Список використаних джерел:

1. Пукіш-Юнко І. Донбас і Крим: ціна повернення. Розплачуватися, кажуть експерти, доведеться усім – і Україні, і Путіну, і Заходу / І. Пукіш-Юнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wz.lviv.ua/ukraine/183809-donbas-i-krum-tsina-povernennia>
2. ПАРЕ прийняла дві резолюції щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/world/3757002-parie-pryiniata-dvi-rezoluitsii-schodo-ukrainy>
3. Батрин Станіслав. Війна проти Росії: юридичний фронт / Станіслав Батрин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/internal/viyna-proti-rosiyi-yuridichniy-front-_.html
4. Микола Мирний. Як отримати відшкодування за втрачену власність у Криму? / Мирний Микола [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://humanrights.org.ua/material/jak_otrimati_vidshkoduvannja_za_vtrachenu_vlasnist_u_krimu
5. Україна повертатиме кримське «скіфське золото» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mtot.gov.ua/ukrayina-povertatyme-krymske-skifske-zoloto/>
6. Янчук Антон. Україна залишається єдиним власником цінностей, які виставлялися в Нідерландському музеї Алларда Пірсона / Антон Янчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua/news/48650>
7. Масандра оцінила розпите Путіним з Берлусконі вино дешевше за «шмурдяк» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1888086-massandra_otsinila_rozpite_putinim_z_berluskoni_vino_deshevshe_za_shmurdyak_2098803.html
8. Кіхтенко Олександр. Економічні зв'язки з окупованими територіями потрібно повертати з тіні контрабанди в правове поле / Олександр Кіхтенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/aleksandr-kihtenko-ekonomicheskie-svyazi-s-okkupirovannymi-territoriyami-nuzhno-vozvraschat-iz-teni-kontrabandy-v-pravovoe-pole>
9. Концепція державної цільової програми відновлення та розвитку миру в східних регіонах України, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України 31 серпня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://daily.rbc.ua/rus/show/mirnaya-initsiativa-pravitelstvo-sobiraetsya-1472640150.html>
10. Заява України про визнання юрисдикції МКС не означає початку розслідування // Українська правда. – 2015. – 9 вересня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2015/09/9/7080634/>
11. Заява МЗС України щодо порушення арбітражного провадження проти Російської Федерації відповідно до Конвенції ООН з морського права. Повідомлення прес-центру МЗС України [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/50813-zajava-mzs-ukrajini-shho-do-porushennya-arbitrazhnogo-provazhennya-proti-rosijsykoji-federaciji-vidpovidno-do-konvenciji-oon-z-morsyukogo-prava>

12. Антон Янчук. Мін'юст підтримуватиме усі ініціативи, які забезпечать збір доказів порушень Росією прав людини та міжнародного права на окупованих територіях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://minjust.gov.ua/ua/news/48694>

13. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня – 15 серпня 2016 року. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://jfp.org.ua/system/reports/files/75/uk/Ukraine15thReport_ukr.pdf

14. Правозахисники звинувачують державу у нехтуванні правами постраждалих в зоні АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/articles/myhajlo-tarahkalo-kompensatsiji-za-zrujnovane-zhytlo-mozhu>

15. Чалий Олександр. Стратегія юридичного опору російській агресії / Олександр Чалий, Олександр Малиновський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/strategiya-yuridichnogo-oporu-rosiyskiy-agresiyi-.html>

16. В ОБСЄ розповіли про торгівлю Києва з бойовиками [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://znaj.ua/news/regions/68226/v-obse-rozprovili-pro-torgivlyu-kiyeva-z-bojovikami.html>

17. Міністр сказав, що Україна отримує з «Л/ДНР» за електроенергію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.segodnya.ua/economics/e>

ТЕЗИ

БАБІН Борис Володимирович
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри міжнародного права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ: РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Питання ролі правоохоронних органів у сфері захисту прав, забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та реалізації відповідних інтересів держави та суспільства виникло у правовому житті України з моменту міждержавного конфлікту в Криму та на сході країни. Незважаючи на наявність сформованого (станом на початок ХХІ ст.) відповідного міжнародного правового інституту ВПО, що, серед іншого, відображається на рівні актів ООН, правових документів Ради Європи та у практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), – не тільки національне законодавство України, але й вітчизняна правова наука та освіта практично не приділяли уваги цій проблематиці до 2014 року. Через це, зокрема, перші схвалені того року в Україні підзаконні нормативні акти з проблеми ВПО навіть вживали іншу замість визнаної на рівні ООН та Ради Європи термінологію.

На жаль, така ситуація не істотно змінилася за термін, що спливав від початку конфлікту, про що додатково свідчить аналіз Рекомендацій парламентських слухань з питань ВПО, затверджених парламентською постановою від 31 березня 2016 року № 1074-VIII. Цей документ, оглядово описуючи національну нормативну базу з питань ВПО, не містить посилань на чинні міжнародні акти з прав ВПО, у тому числі на наявні рішення ЄСПЛ з відповідної проблематики, не пропонує реальні зміни до законодавства щодо компетенції правоохоронних органів з питань ВПО.

Першим істотним кроком уперед у розвитку національної правничої доктрини із зазначеної тематики слід вважати підготовлену в 2015–2016 роках експертну монографічну роботу «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщеної особи» [1]. Це дослідження було виконано як складова Проекту Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні», що розпочав активну фазу імплементації з січня 2016 року. Керівництво та

координацію роботи дослідницької команди здійснено міжнародним експертом із внутрішнього переміщення Ерін Муні, аналіз національного законодавства проведений Є. Герасименком, О. Морковою та С. Зайцем, а розкриття змісту стандартів РЄ – Б. Маккаллін та експертами Центру адвокації стандартів Ради Європи (ACCESS) – Ф. Чраска, Є. Джакомополу і К. Параскевасом. Представники РЄ Л. Гретасдоттір, А. Вихрест та Г. Христова фіналізували та підготували вказану працю для публікації. Це дослідження можна вважати втіленням п. 122 Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженого розпорядженням уряду від 23 листопада 2015 року № 1393-р, про розроблення і затвердження методичних рекомендацій з проведення експертизи проектів нормативно-правових актів, які зачіпають права ВПО, на відповідність Керівним принципам ООН з питань переміщення всередині країни.

Водночас варто вказати, що не тільки Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни 1998 року, схвалені Економічною і соціальною радою (ЕКОСОП) ООН (E/CN.4/1998/53/Add.2), визначають міжнародні стандарти з питань діяльності правоохоронних органів у сфері ВПО. Слід також указати відповідні резолюції Генеральної Асамблеї ООН, присвячені тематиці ВПО, 1994 року 48/135, 1996 року 50/195, 1998 року 52/130, 2000 року 54/167, 2002 року 56/164, 2004 року 58/177, 2006 року 60/168, 2007 року 62/153, 2008 року 63/286, 2010 року 64/162; резолюції Комісії з прав людини ООН 1992 року 1992/73, 1993 року 1993/95, 1994 року 1994/68, 1995 року 1995/57, 1996 року 1996/52, 1997 року 1997/39, 1998 року 1998/50, 1999 року 1999/47, 2000 року 2000/53, 2001 року 2001/54, 2002 року 2002/56, 2003 року 2003/51, 2004 року 2004/55, 2005 року 2005/46 та пізніше – Ради з прав людини ООН, зокрема 2007 року 6/32, 2010 року 14/6 та 2013 року 23/8; доповіді Спеціального доповідача з питання про права ВПО, мандат якого було схвалено Радою з прав людини ООН, тощо.

Наприклад, Рамкова програма пошуку довгострокових рішень в інтересах ВПО 2009 року, запропонована Спеціальним доповідачем (A/HRC/13/21/Add.4), передбачає пріоритетну відповідальність за національними органами влади за проблеми ВПО та пріоритетність проблеми прав ВПО серед інших проблем. Таке визначення пріоритетів згідно з міжнародним стандартом дає підстави критично ставитися до норм ч. 3 ст. 15 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII (Закон № 1706- VII) та до ч.ч. 3, 6 ст. 5 Закону України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (Закон № 1207-VII) щодо перекладання витрат та компенсацій для ВПО та населення тимчасово окупованих територій виключно на державу-агресора.

Варто згадати й декілька важливих для правоохоронних органів нормативних актів Ради Європи, схвалених з питань ВПО, як-от рекомендація Комітету міністрів Ради Європи Rec (2006) 6 «Про внутрішньо переміщені

них осіб», рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи 1877 (2009) «Люди, забуті Європою: захист прав людини довготривало переміщених осіб» та резолюція ПАРЄ 1708 (2010) «Вирішення питань, що стосуються майна біженців та переміщених осіб». З-поміж іншого рекомендація Парламентської асамблеї Ради Європи 1877 (2009) вказує на потреби: розширення можливостей ВПО у справі самостійного захисту своїх прав; розслідування всіх злочинів проти людяності, військових злочинів і фактів міжнаціонального насильства та притягнення винних до відповідальності; відновлення майнових чи житлових прав або невідкладної, реальної та справедливої компенсації; забезпечення можливості ВПО користуватися безоплатною правовою допомогою. Резолюція ПАРЄ 1708 (2010) додатково передбачає необхідність швидких, доступних та ефективних процедур пред'явлення претензій на відшкодування збитків та їх розгляду за прискореною процедурою; потребу в незалежності, неупередженості та компетентності третейських органів з питань реституції та компенсації, в тому числі шляхом залучення іноземних членів.

Як зовнішній приклад варто навести Конвенцію Африканського союзу про внутрішньо переміщених осіб (Кампальську конвенцію) 2009 року, до якої приєдналися сьогодні 24 країни. Норми цього акта, зокрема, передбачають спеціальну відповідальність збройних сил та силових структур щодо гарантування прав ВПО, встановлюють потребу поваги та її забезпечення до: гуманності та людської гідності ВПО, прав людини ВПО, вимог міжнародного гуманітарного права щодо ВПО, цивільного характеру ВПО та їх не втягування у конфлікт як його засіб. Також Кампальська конвенція вказує на потребу індивідуальної відповідальності за дії, що призвели до переміщення на національному та міжнародному рівнях.

Мусимо констатувати неналежний рівень імплементації духу та букви міжнародних стандартів з прав ВПО в національному законодавстві, зокрема щодо компетенції правоохоронних органів та процесуальних відносин. Так, згаданий Закон № 1706-VII та інші акти законодавства не передбачили встановлення спеціальних складів злочинів та правопорушень у сфері ВПО; не запровадили спеціальну компетенцію правоохоронних органів з питань ВПО (крім окремих функцій Державної міграційної служби у п. 4 ч. 1 ст. 11) та оминули питання спеціальних механізмів взаємодії ВПО та правоохоронних органів. У п. 1 ч. 4 ст. 20 Закону № 1706-VII уряду України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом приписувалося підготувати та внести на розгляд парламенту пропозиції щодо змін до КУпАП в частині відповідальності посадових чи службових осіб за порушення прав, свобод та законних інтересів ВПО під час їх реєстрації, надання соціальних послуг та інформації щодо наявних місць тимчасового поселення та можливостей працевлаштування, що фактично не було зроблено досі.

Законом України «Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції» від 12 серпня

2014 року № 1632-VII було встановлено порядок визначення територіальної підсудності та підслідності кримінальних правопорушень в районі проведення антитерористичної операції. Місцеві загальні та апеляційні суди, які отримували відповідну підсудність, мали визначатися головою Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (що було здійснено розпорядженням від 2 вересня 2014 року № 2710/38-14), а слідчі органи з питань кримінальних правопорушень, вчинених в районі проведення антитерористичної операції, у разі неможливості здійснювати досудове розслідування за місцем їх вчинення – Генеральним прокурором України.

Водночас згідно зі ст. 12 Закону № 1207-VII територіальну підсудність кримінальних проваджень, підсудних розташованим на території АР Крим та міста Севастополя судам, передано одному «з районних судів міста Києва, визначеному Апеляційним судом міста Києва» та Апеляційному суду міста Києва. Відповідно до абз. 2 ч. 1 цієї статті питання, що відносяться до повноважень слідчого судді, у кримінальних провадженнях, які перебували у 2014 році на стадії досудового розслідування і здійснювалися на території АР Крим та міста Севастополя, мали розглядатися слідчими суддями районних судів міста Києва, визначеними Апеляційним судом міста Києва. Підслідність кримінальних правопорушень, вчинених на тимчасово окупованій території України в Криму, згідно з ч. 2 цієї статті визначається Генеральною прокуратурою України.

Слід додати, що на відміну від Донецької та Луганської областей, де апеляційні судові інстанції, регіональні органи Національної поліції, Служби безпеки та прокуратури залишилися в межах регіону та зберегли відповідний процесуальний зв'язок, головні управління Нацполіції та СБУ в АР Крим та місті Севастополі були відновлені у 2015 році з розташуванням в інших регіонах (містах Херсоні та Одесі). При цьому прокуратуру АР Крим було відновлено із порушенням норм абз. 2 п. 25 ч. 2 ст. 26 Конституції АР Крим 1998 року – у місті Києві. Тому норми абз. 2 ч. 1 ст. 12 Закону № 1207-VII в сучасних умовах не діють, що серед іншого знайшло підтвердження у поточній судовій практиці [2].

Наведене ставить істотні виклики перед системою правоохоронних органів України з питань вжиття ефективних та законних процесуальних заходів за заявами ВПО та з питань, пов'язаних з їх правами та статусом.

Список використаних джерел:

1. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб / Ерін Муні, Євген Герасименко, Ольга Моркова та ін. / Проект Ради Європи «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» в межах Плану дій Ради Європи для України (2015–2017). – К.: Б. в., 2016. – 164 с.

2. Ухвала слідчого судді Приморського районного суду міста Одеси 1-«кс»/522/13631/16 від 5 серпня 2016 року у справі № 522/9611/16-к [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60771626>

НЕСТЕРОВИЧ Володимир Федорович
доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка,
м. Луганськ, Україна

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИБОРЧОГО ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

Анексія Російською Федерацією Кримського півострова та проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей суттєво вплинули на реалізацію виборчого права громадян України, які проживали або мали реєстрацію місця проживання на вказаних територіях. Обмежені можливості реалізації виборчого права цією категорією громадян України наочно були продемонстровані на позачергових президентських та парламентських виборах 2014 року, а ще більше на місцевих виборах 2015 року. Неможливість проведення виборів на вказаних територіях було визначено Законом України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» та постановою Верховної Ради України від 17 березня 2015 року № 254-VIII «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями».

У ст. 8 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» передбачено, що громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, створюються умови для вільного волевиявлення під час виборів Президента України, народних депутатів України та всеукраїнського референдуму на іншій території України. Громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, мають право реалізувати своє право голосу на таких виборах або всеукраїнському референдумі шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців». На тимчасово окупованій території вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, місцевий референдум не проводяться. Органи ведення Державного реєстру виборців, утворені на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, ведення Державного реєстру виборців не здійснюють. Порядок доступу до записів про виборців, виборча адреса яких відноситься до території, на яку поширюються повноваження цих органів щодо ведення Державного реєстру виборців, а також актуалізації цих записів встановлюються Центральною виборчою комісією.

Осіб, які виїхали з тимчасово окупованих територій на підконтрольну Україні частину території, у законодавстві України було визначено «внутрішньо переміщеними особами». Особливість їх правового статусу закріплено у Законі України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 та ст. 8 цього Закону 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. У вказаному Законі також визначено умови забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб. Внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців».

Питання реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами в Україні регулюються Конституцією України, законами України: від 5 березня 1999 року № 474-XIV «Про вибори Президента України», від 17 листопада 2011 року № 4061-VI «Про вибори народних депутатів України», від 14 липня 2015 року № 595-VIII «Про місцеві вибори», від 22 лютого 2007 року № 698-V «Про Державний реєстр виборців», від 30 червня 2004 року № 1932-IV «Про Центральну виборчу комісію», Кодексом адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV та постановою Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 року № 893 «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси». Водночас практика проведення президентських, парламентських та місцевих виборів протягом 2014–2015 років наочно засвідчила про обмеженість реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами в Україні. З огляду на зазначене на кожному з вказаних видів виборів обмеженість участі внутрішньо переміщених осіб мала свою специфіку.

Порядок реалізації активного виборчого права внутрішньо переміщеними особами визначений постановою Центральної виборчої комісії «Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси». Ця постанова ЦВК передбачає, що тимчасова зміна місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси здійснюється за ініціативою виборця шляхом подання відповідної заяви до органу ведення Державного реєстру виборців. Орган ведення Реєстру сприяє громадянам у визначенні виборчої дільниці для голосування та при поданні ними заяви, надає необхідну правову допомогу. Заява розглядається органом ведення Реєстру невідкладно, але не раніше дня початку відповідного виборчого процесу чи про-

цесу референдуму та не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування. Тобто виборцю потрібно самостійно подбати у чітко встановлений строк про його включення до виборчого списку виборчої дільниці, на якій він прагне голосувати та яка знаходиться на підконтрольній Україні частині території.

Перші вибори, які не проводилися на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також мали часткове проведення в окремих районах Донецької та Луганської областей, є позачергові вибори Президента України, які відбулися 25 травня 2014 року. За даними Центральної виборчої комісії у Луганській області вибори проходили у 2-х виборчих округах із 12, у Донецькій області у 7-ми із 22 виборчих округів. Виборчі бюлетені були доставлені для всіх окружних виборчих комісій у Луганській та Донецькій області, проте передати їх безпосередньо комісіям так і не вдалося через погрози та залякування членів виборчих комісій представниками незаконних збройних формувань. Внаслідок цього у Луганській області з 218 105 виборців, внесених до списку виборців на момент закінчення голосування, виборчі бюлетені отримали лише 84 937 виборців. У Донецькій області з 745 488 виборців, внесених до списку виборців на момент закінчення голосування, виборчі бюлетені отримали лише 112 625 виборців.

Саме під час проведення виборів Президента України 2014 року була вперше виявлена потреба щодо системного застосування порядку тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси та здебільшого була використана на той час виборцями з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя. Зокрема, кримським виборцям для того, щоб проголосувати у такому порядку на виборах Президента України 2014 року, необхідно було як мінімум два рази виїхати до материкової частини України. Перший виїзд потрібно було зробити не пізніше ніж за 5 днів до дня голосування для подання заяви до органу ведення Державного реєстру виборців про тимчасову зміну місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси. Другий виїзд необхідно було здійснити виборцю у день проведення виборів Президента України для його участі у голосуванні. Утім, жодної підтримки держави щодо відповідного виїзду кримських виборців для участі у виборах не здійснювалось. Виборці це робили за власною ініціативою та за власні кошти.

Наступними виборами, які проходили в умовах російської окупації Кримського півострову та проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей стали позачергові вибори народних депутатів України, що відбулися 26 жовтня 2014 року. Вибори не проводилися у 27 одномандатних виборчих округах: 10 виборчих округів в Автономній Республіці Крим, 2 виборчі округи у м. Севастополь, 9 виборчих округів у Донецькій області та 6 виборчих округів у Луганській області. Окрім цього, за даними ЦВК, в одномандатному виборчому окрузі № 45 у Донецькій області з 165 208 виборців, участь у виборах змогли взяти у 80 разів менше виборців – лише 2 064 виборця.

Особливість участі внутрішньо переміщених осіб у позачергових виборах народних депутатів України 2014 року полягала у тому, що такі особи мали можливість голосувати лише у загальнодержавному виборчому окрузі за виборчі списки політичних партій та не мали права голосувати за кандидатів у народні депутати України, які висунули свої кандидатури в одномандатних виборчих округах. Так, відповідно до ч. 10 ст. 2 Закону України «Про вибори народних депутатів України» виборець, якому тимчасово змінено місце голосування (без зміни виборчої адреси) на іншу виборчу дільницю поза межами одномандатного округу, до якого такий виборець віднесений на підставі відомостей Державного реєстру виборців про його виборчу адресу, має право голосу на виборах депутатів лише у загальнодержавному окрузі. Реалізація цього права забезпечується включенням виборця до списку виборців на відповідній виборчій дільниці із зазначенням, що такий виборець отримує лише бюлетень для голосування у загальнодержавному окрузі.

Найбільше обмежень щодо реалізації виборчого права внутрішньо переміщеними особами в Україні можна простежити на чергових місцевих виборах, які відбулися 25 жовтня 2015 року. Місцеві вибори не проходили на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також в окремих районах Донецької та Луганської областей. Сутнісною ознакою цих місцевих виборів стало те, що близько 1,5 млн громадян України, які були внутрішньо переміщеними особами, через встановлення у новоприйнятому законі вимоги проживати у межах відповідного територіального виборчого округу, не змогли проголосувати на місцевих виборах у нових територіальних громадах.

Так, у ст. 3 Закону України «Про місцеві вибори» визначено, що право голосу на місцевих виборах мають громадяни України, які проживають на відповідній території у межах відповідного територіального виборчого округу. Цікаво, що подібної вимоги вказаний закон не передбачив для реалізації пасивного виборчого права. Тобто висувати свої кандидатури для участі у місцевих виборах мали змогу усі громадяни України, у тому числі й внутрішньо переміщені особи, а брати участь у голосуванні лише громадяни, які проживають у межах відповідного територіального виборчого округу. У цьому випадку маємо доволі рідкісний випадок, коли для реалізації активного виборчого права у межах одного виду цензу встановлено більш суворі вимоги, ніж для реалізації пасивного виборчого права.

Таким чином, виборче законодавство України надає внутрішньо переміщеним особам можливість реалізувати своє право голосу на виборах або всеукраїнському референдумі шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси. Виключення з цього правила становлять лише місцеві вибори, участь в голосуванні на яких можуть взяти тільки виборці, які проживають на відповідній території у межах відповідного територіального виборчого округу. Отже, законодавство України не передбачає жодних обмежень для реалізації внутрішньо переміщеними особами пасивного виборчого права при проведенні виборів.

РОГАЧ Олександр Янович
доктор юридичних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної роботи
Ужгородського національного університету,
м. Ужгород, Україна

МЕНДЖУЛ Марія Василівна
кандидат юридичних наук, доцент кафедри
міжнародного приватного права, правосуддя та
адвокатури Ужгородського національного університету,
м. Ужгород, Україна

ПРИПИНЕННЯ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ В УМОВАХ ОКУПАЦІЇ КРИМУ ТА ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Внаслідок окупації Криму та воєнного конфлікту на території Донецької і Луганської областей тільки за офіційною статистикою Державної міграційної служби України станом на кінець квітня 2016 року з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції (АТО) переселено 1 млн 30,9 тис. осіб. При цьому виникають проблемні питання щодо здійснення та захисту прав, в тому числі трудових, внутрішньо переміщених осіб.

Правове регулювання порядку припинення трудового договору, зокрема шляхом його розірвання, а також гарантій, що надаються працівникам при цьому, висвітлювалися в працях Н.Б. Болотіної, В.С. Венедиктова, С.М. Глазько, І.А. Іоннікової, П.Д. Пилипенко, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, О.О.Чумака, О.М. Ярошенка та ін. Водночас проблеми щодо припинення трудових відносин з внутрішньо переміщеними особами (ВПО) та громадянами України, які залишилися проживати на окупованій території та у зоні проведення АТО, фактично не досліджені.

Наразі як в трудовому законодавстві, так і в науковій літературі використовується кілька термінів щодо завершення трудових відносин між працівником і роботодавцем, а саме – «припинення трудового договору», «розірвання трудового договору» та «звільнення». Ми погоджуємося з науковцями, які обґрунтовують, що термін «припинення трудового договору» є найбільш широким за значенням і охоплює всі випадки закінчення дії трудового договору, термін «розірвання трудового договору» є вузьким за змістом і застосовується до тих випадків, коли трудовий договір припиняється з ініціативи будь-

якої з його сторін або третіх осіб, а термін «звільнення» вживається для позначення процедури технічного оформлення припинення трудових відносин [1, с. 8–9; 2, с. 11; 3, с. 506–507]

Підстави для припинення трудового договору чітко визначені в ст. 36 Кодексу законів про працю України (КЗпП України). Однак як чинний сьогодні КЗпП України, так і проект Трудового кодексу України містить прогалини щодо реалізації конституційного права на працю, трудових прав і гарантій працівників в умовах «гібридної війни» та масової вимушеної міграції, свідками якої ми стали. Однією з таких проблем, яка вимагає негайного вирішення на законодавчому рівні, є правове врегулювання питань розірвання трудового договору з ініціативи ВПО, а також роботодавців, що вимушено змінили місцезнаходження, а деякі їх працівники залишилися проживати на окупованій території та в зоні проведення АТО.

З перших днів вимушеного переселення перед ВПО постали проблеми працевлаштування, отримання статусу безробітного внаслідок неможливості розірвання трудових відносин з роботодавцем, який знаходиться на тимчасово окупованій території України та території, не підконтрольній Україні, неможливістю підтвердити трудовий стаж і отриманий дохід, оскільки в більшості випадків роботодавці припинили свою діяльність. Для вирішення вказаних проблем у ч. 4 ст. 7 Закону України від 20 жовтня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» встановлено, що внутрішньо переміщена особа, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання для набуття статусу безробітного і 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 з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви).

Проте вже з 27 листопада 2014 року державне підприємство «Укрпошта» припинило приймання й доставку поштових відправлень на території Донецької та Луганської областей, які не контролюються українською владою. У зв'язку з цим багато ВПО не змогли надіслати нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення трудових відносин роботодавцю рекомендованим листом, згідно з вимогами Закону України в редакції від 20 жовтня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Такі особи зверталися до суду із заявою про встановлення факту припинення трудових відносин. Однак судова практика щодо таких звернень була різною, навіть мали місце випадки відмови. Саме тому ми підтримуємо пропозицію М.В. Сорочишина, що в проекті Трудового кодексу України серед переліку

підстав для припинення трудових відносин має бути передбачена така підстава, як встановлення факту припинення трудових правовідносин судом [4, с. 139–140]

Цю проблему було вирішено на законодавчому рівні, зокрема, 24 грудня 2015 року внесено зміни до ч. 4 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» і доповнено абзац 2 реченням, що у разі припинення приймання поштових відправлень на/з території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з обставинами, визначеними у ст. 1 цього Закону, така заява подається до відповідного районного, міськрайонного, міського, районного у місті центру зайнятості за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи.

За інформацією центрів зайнятості, тільки за період з 13 січня 2016 року по 22 лютого 2016 року до центрів зайнятості для припинення трудових відносин у зв'язку з неможливістю продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання відповідно до абзацу 2 ч. 4 ст. 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» звернулося: у Запорізькій області – 7 осіб; у Донецькій області – 3 особи; у Луганській області – 2 особи та у Дніпропетровській області – 3 особи [5, с. 12].

Не менш важливою проблемою, як ми зазначали вище, є розірвання трудового договору з ініціативи роботодавців, що змінили місце знаходження, а окремі їх працівники залишилися проживати на тимчасово окупованій та неконтрольованій території України.

Відповідно до чинного законодавства припинення трудового договору є правомірним лише тоді, коли відбувається за передбаченими в законі підставами (ст.ст. 36, 38–41 КЗпП України та ін.) при дотриманні певного порядку звільнення. Серед таких підстав і відмова працівника від переведення на роботу в іншу місцевість разом з підприємством, установою, організацією, а також відмова від продовження роботи у зв'язку зі зміною істотних умов праці (п. 6 ч. 1 ст. 36 КЗпП України). Про зміну істотних умов праці працівник повинен бути повідомлений не пізніше, ніж за два місяці. Кодекс законів про працю України не містить вимоги про форму такого повідомлення. Науковці дотримуються думки, що така згода або відмова працівника повинна бути надана в письмовій формі [6, с. 10]. У ст. 68 проекту Трудового кодексу України передбачено, що роботодавець має право без згоди працівника, якщо інше не передбачено трудовим договором, перемістити його на інше робоче місце, в інший структурний підрозділ у тій самій місцевості, доручити роботу на іншому обладнанні в межах його трудової функції та кваліфікації, якщо це не протипоказано за станом здоров'я, без зміни істотних умов трудового договору. У разі якщо при цьому змінюються умови транспортної доступності (наявність транспорту загального користування і звичайної для цієї місцевості витрати коштів і часу на проїзд (переміщення) від місця проживання до

місця роботи), переміщення дозволяється лише за письмовою згодою працівника.

Проведення АТО, існування не підконтрольних Україні територій та інші, пов'язані з цим обставини, фактично є подіями абсолютно об'єктивного характеру (форс-мажорні обставини), що виникли незалежно від волі роботодавця. Ці форс-мажорні обставини негативно впливають на регулювання трудових відносин між працівником та роботодавцем. Зокрема, при переміщенні підприємства із зони АТО, не підконтрольних територій у іншу місцевість, у роботодавця не завжди була змога повідомити працівника у письмовій формі про зміну істотних умов праці та отримати відмову працівника від продовження роботи в нових умовах.

Такі обставини зумовили виникнення підстави для працівників, які залишилися на не підконтрольній Україні території, позиватися до роботодавців, що змінили місцезнаходження, про незаконні звільнення та стягнення заробітної плати (рішення Рубіжанського міського суду Луганської області у справі від 25 вересня 2015 року № 425/2195/15-ц; рішення Пологівського районного суду Запорізької області у справі від 22 лютого 2016 року № 324/699/15-ц; рішення Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області у справі від 29 квітня 2016 року № 185/1446/16-ц тощо).

Показовим щодо таких категорій справ є приклад Донецького національного університету. Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 30 вересня 2014 року № 1084 цей вищий навчальний заклад продовжив здійснювати свою освітню діяльність на території м. Вінниці. Згідно з п. 3 зазначеного наказу було оголошено про те, що співробітникам, аспірантам (докторантам) та студентам Донецького національного університету України, які мають бажання продовжити працювати (навчатися) у цьому університеті (чи в системі освіти та науки України), слід зареєструватися на сайті <https://donnu.gov.ua/> або повідомити керівництво будь-яким іншим способом про своє бажання працювати (навчатися) у цьому університеті. Відповідно, всіх працівників, які не зареєструвалися на вказаному сайті й не дали згоди на переїзд у іншу місцевість разом з університетом в інший спосіб, було звільнено. Деякі працівники оскаржують таке звільнення та заявляють позови про поновлення на роботі, виплату заборгованості по заробітній платні та відшкодування моральної шкоди. Наприклад, рішенням Пологівського районного суду Запорізької області у справі від 22 лютого 2016 року № 324/699/15-ц позивачу було відмовлено у задоволенні позову. Водночас апеляційний суд Запорізької області 22 червня 2016 року скасував вказане рішення Пологівського районного суду Запорізької області, мотивуючи тим, що розміщення зазначеної вище інформації на сайті не підтверджує факт сповіщення позивача про зміну місця знаходження Донецького національного університету України. Сьогодні справа знаходить-

ся на розгляді у Вищому спеціалізованому суді України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

З огляду на таку ситуацію необхідно термінове внесення змін в трудове законодавство в частині встановлення форми сповіщення працівників про зміну істотних умов праці. На нашу думку, ст. 32 КЗпП України потрібно доповнити новою частиною такого змісту: «Про зміну істотних умов праці працівник повинен бути повідомлений у письмовій формі. У випадку неможливості повідомити працівника у письмовій формі через непередбачувані обставини (військовий конфлікт, надзвичайна ситуація і т.п.) роботодавець розміщує повідомлення про зміну істотних умов праці у мережі Інтернет на офіційному сайті роботодавця та центрального органу виконавчої влади, якому він підвідомчий (для підприємств, установ та організацій державної форми власності), або органу місцевого самоврядування, на території якого він знаходиться (для юридичних осіб комунальної чи приватної форми власності)».

Список використаних джерел:

1. Глазько С.М. Правове регулювання припинення трудового договору: теоретичний аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 / С.М. Глазько. – Х., 2005. – 19 с.
2. Іоннікова І.А. Правове регулювання розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 / І.А. Іоннікова. – Х., 2004. – 19 с.
3. Цесарський Ф.А. Підстави припинення трудового договору як проблемне питання науки трудового права / Ф.А. Цесарський // Актуальні проблеми держави і права. – С. 505–511 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.apdp.in.ua/v61/68.pdf>
4. Сорочишин М.В. Порядок встановлення факту припинення трудових правовідносин / М.В. Сорочишин // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – 2015. – № 13. – Т. 1. – С. 138–141.
5. Звіт про проведення моніторингу змін до закону про права внутрішньо переміщених осіб ВБФ «Право на захист» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iportal.rada.gov.ua/uploads/documents/37024.pdf>
6. Чумак О.О. Припинення трудових правовідносин не за ініціативою сторін трудового договору: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.05 / О.О. Чумак. – К., 2011. – 16 с.

БЕЛІКОВА Світлана Олександрівна
кандидат юридичних наук,
викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ЗАХИСТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА МАЙНО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

На сьогодні Україна стоїть перед новими суспільними викликами, спричиненими збройною агресією Російської Федерації. Наслідком такого втручання є поява починаючи з 20 лютого 2014 року тимчасово окупованих територій – АР Крим і м. Севастополя, частини Донецької та Луганської областей, а також сотень тисяч громадян, які стали вимушеними переселенцями.

З метою правового врегулювання прав і свобод вказаної категорії громадян прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року. Однак у держави не має власного досвіду, спрямованого на реальне поновлення порушених прав громадян, які мешкають на тимчасово окупованій території, та тих, які були змушені покинути своє місце проживання, тобто внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

Відповідно до ст. 1 вказаного Закону під поняттям внутрішньо переміщена особа розуміється 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 [1].

Обидві соціально незахищені категорії громадян: які мешкають на тимчасово окупованій території та ті, які змушені її покинути, – однаково несуть втрати рухомого та нерухомого майна.

Із досліджень та звіту Саймона Харріса вбачається, що з огляду на скарги громадян про втрату доступу до своєї власності в зонах, непідконтрольних українському уряду, а також громад на лінії розмежування, відбувається експропріація майна (житлових будівель, підприємницької нерухомості, сільськогосподарських угідь тощо): «Важко чітко зрозуміти обсяги експропріації, проте у випадках, про які йшла мова, власникам не було запропоновано компенсації, альтернативного помешкання чи офіційних документів.

Обсяги експропріації на непідконтрольній українському уряду території на разі не відомі» [2, с. 6].

Продовжуючи свої дослідження, С. Харріс зауважив, що велика кількість опитаних ВПО повідомили про те, що їхні будинок та інше майно було пошкоджено або зруйновано. Збитки через конфлікт завдавались і на непідконтрольній, і на підконтрольній уряду території. «ВПО та особи, які постраждали в результаті конфлікту, стурбовані тим, коли і як вони зможуть одержати компенсацію їхніх збитків. Деякі ВПО спробували подати позови про відшкодування збитків, на що місцева влада відповіла їм, що ті зможуть одержати компенсацію лише після закінчення конфлікту» [2, с. 38].

Як приклад, «до конфлікту Анатолій (56 років) був заможним й успішним фермером у м. Попасна. Він орендував 1500 га пшеничних полів у місцевої влади. Конфлікт мав численні наслідки для його земель, частина з яких на даний момент знаходиться на непідконтрольній уряду території. Ці землі «засіяні» нерозірваними снарядами та небезпечні для оброблення, частина земель Анатолія зайнята військовими з метою укріплення оборонних позицій. Із первісних 1500 га він втратив 860 га» [2, с. 37].

Отже, майну громадян у результаті збройного конфлікту завдано та надалі заподіюються величезні збитки, що призвело до порушення права власності на нерухоме майно. Не виключено, що частина майна таких громадян перебуває у незаконному володінні інших осіб. Як захистити право власності громадян, які втратили своє майно або не можуть до нього повернутися?

За сьгоднішніх умов Україна не в змозі з указаних об'єктивних причин контролювати частину своєї території. Проте згодом виникнуть проблемні питання щодо вирішення майнових спорів внутрішньо переміщених осіб. Для їх позитивного вирішення вже зараз необхідно брати до уваги рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), керуватися міжнародними стандартами та створювати доказову базу для судового захисту ВПО.

Так, до глобальних міжнародних стандартів стосовно захисту прав і свобод ВПО відносяться так звані принципи Пінейро, або принципи з питань реституції житла та майна біженців і переміщених осіб (становлять інтегральну частину остаточної доповіді Спеціального доповідача Підкомісії із заохочення і захисту прав людини Комісії з прав людини ООН Паулу Сержіу Пінейро). Ці принципи є спеціальним стандартом, присвяченим одному з найважливіших для переміщених осіб питанню – реституції житла, землі й іншого майна. Вони охоплюють як правові, так і технічні питання такої реституції щодо трьох категорій осіб: біженців, внутрішньо переміщених осіб, а також примусово переміщених осіб, які перетнули національний кордон і тому вже не є внутрішньо переміщеними, проте не можуть кваліфікуватися і як біженці [3, с. 44].

При застосуванні реституції майна ЄСПЛ посилається на принципи Пінейро та ґрунтується на них.

Наприклад, у справах, пов'язаних із Нагірно-Карабаським конфліктом, ЄСПЛ послався на принципи Пінейро, щоб виправдати дуже гнучкий підхід до доказів, які надали заявники для підтвердження свого права власності на майно та будинки, втрачені ними в ситуації збройного конфлікту, а також, щоб згадати керівну роль цих принципів, коли мова йде про заходи, які уряд-відповідач може та повинен вживати з метою захисту майнових прав біженців і вимушених переселенців [4, с. 10].

Зокрема, ЄСПЛ 16 червня 2015 року виніс два рішення у справах «Саргсян проти Азербайджану» (*Sargsyan v. Azerbaijan*) та «Чигаров та інші проти Вірменії» (*Chiragov and others v. Armenia*), якими визнано порушення прав громадян, які втратили своє житло та майно в результаті Нагірно-Карабаського конфлікту [5].

На даному прикладі ЄСПЛ запропонував створити механізм розгляду майнових претензій стосовно права власності ВПО, який дасть можливість заявникам та іншим подібним особам відновити права власності на втрачене майно або отримати компенсацію за втрату цього права.

Таких прикладів дуже багато.

У контексті України питання реституції майна аналізувалося під час розгляду справ щодо реабілітації жертв політичних репресій [4, с. 11].

Так, згідно з ч. 2 ст. 5 Закону України «Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні» вилучені будівлі та інше майно по можливості (якщо будинок незайнятий, а майно збереглося) повертаються реабілітованому або його спадкоємцям натурою. За відсутності такої можливості заявнику відшкодовується вартість будівель та майна.

Убачається, що вказаний Закон можна взяти за аналогію під час виплати компенсації за втрату прав власності на майно.

Отже, для поновлення порушених прав на майно ВПО та біженців доцільним буде запровадження у державі такого механізму:

1. Сформувати реєстр майна, у тому числі пошкодженого (знищеного) або не повернутого внутрішньо переміщеним особам та іншим, прирівняним до них особам.

2. Створити орган або відповідні адміністративні послуги, щоб дали змогу вказаним громадянам безперешкодно отримувати докази пошкодженого (знищеного) або не повернутого майна з метою отримання надалі за нього компенсації.

3. Увести процедуру подачі зазначеними громадянами претензій майнового характеру із переліком наявного у них майна та того, що втрачене.

4. Створити комісію для здійснення розрахунку суми належної до виплати компенсації.

5. Розробити та затвердити на законодавчому рівні Порядок виплати компенсації за втрачене майно. Залучити до зазначеної виплати органи держказначейства або державні банківські установи.

Список використаних джерел:

1. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
2. Права на житло, землю та власність (HLP) переміщених та постраждалих від конфлікту громад на сході України (січень 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.nrc.no/globalassets/pdf/reports/_ukrainian_full.pdf
3. Крахмальова К.О. Правове забезпечення статусу внутрішньо переміщених осіб в Україні / К.О. Крахмальова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. – 2016. – Вип. 2. – Т. 2. – С. 43–45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lj.kherson.ua/2016/pravo02/part_2/12.pdf
4. Романюк Я.М. Захист права власності в умовах окупації та проведення АТО: сучасні виклики для України: матеріали міжнародного круглого столу «Гарантії здійснення права власності на його захист в особливих умовах» // Вісник Верховного Суду України. – 2016. – № 7. – С. 3–17.
5. Саргсян против Азербайджана и Чигаров и другие против Армении [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ru.ehrac.org.uk/wp-content/uploads/2016/06/Sargsyan-v-Azerbaijan_rus.pdf
6. Про реабілітацію жертв політичних репресій на Україні: Закон України від 17 квітня 1991 року // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 22. – Ст. 262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/962-12>

БЕРЕЗОВСЬКА Наталя Леонідівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
Національного університету «Одеська юридична академія»,
м. Одеса, Україна

ПОРУШЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ ГРОМАДЯН, ЯКІ ЗАЛИШИЛИСЬ ПРОЖИВАТИ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ ТА В РАЙОНАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Право власності гарантується державою Україна. Визнається міжнародними актами, прописується у законах та підзаконних актах інших країн. Здавалося б, у XXI ст. це питання не може бути болісним для вирішення: є закріплення, існує практика застосування. Але, на жаль, сьогодні територія України не має достатнього захисту. Певна територія України вимушено стала називатись тимчасово окупованою, районом проведення антитерористичної операції, а сподівань на те, що все скоро закінчиться (за три дні, три тижні тощо) дедалі менше.

В.І. Шакун пише, що «неупереджений аналіз ситуації на сході України дає підстави для висновку, що збройний конфлікт ближчим часом не буде припинено» [1, с. 11].

Водночас на цих територіях продовжують жити люди, в тому числі й ті, які воліли б проживати у вільній нелиці України.

Під час захоплення території відбувається нехтування основними правами громадян України, які мешкають на вказаних територіях.

Постійно виникають питання і про порушення прав власності громадян, які залишилися проживати на тимчасово окупованій території та в районах проведення антитерористичної операції. Наприклад, протягом періоду з березня 2014 року до лютого 2015 року окупаційними органами управління на території Кримського півострова було прийнято низку актів правозастосування щодо націоналізації майна держави Україна, окремих юридичних і фізичних осіб на користь суб'єктів Російської Федерації (Республіка Крим, місто федерального значення Севастополь) [2, с. 192]. А. Коструба аналізує національне та російське законодавство та приходять до висновку про відсутність правових підстав для прийняття правових актів Державною радою Республіки Крим з питань націоналізації майна держави Україна, юридичних і фізичних осіб, розташованого на тимчасово окупованій території України [2, с. 195].

Окрім того, проводилось узагальнення практики застосування судами Луганської області законодавства, що регулює захист права власності на тимчасово окупованій території України, на території проведення АТО та у зв'язку з проведенням АТО, за 2014–2015 роки з метою висвітлення: законодавчого врегулювання здійснення та захисту права власності на майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території України та на території проведення АТО, а також проблемні питання правозастосовного характеру; дотримання вимог законодавства при визначенні підсудності спорів щодо права власності на майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території України та на території проведення АТО; проблемних питань, які виникають під час вирішення спорів, пов'язаних із набуттям, здійсненням та захистом права власності на майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території України та на території проведення АТО, а також проблемних питань правозастосовного характеру; дотримання судами вимог законодавства щодо належності та допустимості доказів при вирішенні таких категорій справ, враховуючи законодавче положення про те, що будь-який акт (рішення, документ), виданий незаконними органами, їх посадовими та службовими особами є недійсним і не створює правових наслідків; проблемних питань, пов'язаних із набуттям чинності судових рішень, у тому числі ухвалених за результатами заочного розгляду справи, у зв'язку з неможливістю їх надіслання відповідачам, які проживають (перебувають) на тимчасово окупованій території України та на території проведення АТО; інших проблемних питань, що потребують вирішення. Було проаналізовано 163 справи зазначеної категорії, в яких судові рішення набрали законної сили станом на 31 травня 2016 року [3].

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод передбачає право кожної фізичної та юридичної особи безперешкодно користуватися своїм майном. Конституція України (ч. 4 ст. 41) містить положення, згідно з яким ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності, тому що право приватної власності є непорушним. Цивільний кодекс України (ст. 16) вказує, що кожна особа має право звернутися до суду за захистом свого майнового права та інтересу. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року повинен був захистити права громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України, але, на жаль, проблеми не зникли.

Кримінально-правовий захист права власності відбувається через застосування норм, передбачених розділом VI Кримінального кодексу України. Постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини проти власності» від 6 листопада 2009 року № 1 описує особливості кваліфікації цих злочинів [4]. О. Первомайський зазначає, що кількість кримінально караних чи інших посягань на право власності у зв'яз-

ку з анексією частини території України та військовими подіями на сході України, безперечно, збільшилася [5, с. 295].

Кримінально-правові норми поширюють свою дію на всю територію України. Крім принципу територіальності у законодавстві України діє принцип громадянства. Наші громадяни, не залежно від місця знаходження, підпадають під дію національного законодавства. Реальний та універсальний принципи дії забезпечують можливість застосувати норми закону також у ситуаціях, коли громадяни інших країн порушують права і свободи, в тому числі не на території нашої держави, але проти прав і свобод України чи її громадян.

Тому захист права власності не відмінюється ні в зв'язку з окупацією, ні через проведення антитерористичних операцій. Складніше з фактичними можливостями це зробити. Щодо норм кримінального закону, його дія не скасовується, і складнощів у кваліфікації не має. Проте постає питання важливіше – стосовно доказування певних обставин, бо вони повинні бути достовірні, добуті із перевірених джерел, що часом неможливо.

Ю.О. Бабцев зазначає, що процесуальне доказування злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях, є доволі складним насамперед тому, що слідчий та процесуальний керівник не мають об'єктивної можливості провести більшість передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України слідчих та процесуальних дій безпосередньо на місці вчинення злочину (огляд місця події, обшуки, слідчий експеримент), допитати свідків, вилучити документи, витребувати інформацію у органів влади, а також провести інші необхідні слідчі дії [6, с. 14].

Отже, право власності захищене нормами міжнародного та національного права. Держава виступає гарантом дотримання права власності громадян, у тому числі осіб, які залишились проживати на тимчасово окупованій території та в районах проведення антитерористичної операції. Але законодавчі приписи інколи важко виконувати, тому проблеми правозастосування вимагають не лише правового, а й політичного вирішення.

Список використаних джерел:

1. Шакун В.І. Кримінологічні наслідки збройних конфліктів / В.І. Шакун // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: м-ли круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 10–13.

2. Коструба А. Механізм захисту права власності на тимчасово окупованій території України: проблемні питання теорії і практики / А. Коструба // Право власності: європейський досвід та українські реалії: зб. доп. і м-лів міжнар. конф. (м. Київ, 22–23 жовтня 2015 року). – К.: ВАІТЕ, 2015. – С. 192–198.

3. Узагальнення практики застосування судами Луганської області законодавства, що регулює захист права власності на тимчасово окупованій території України, на території проведення АТО та у зв'язку з проведенням АТО, за 2014–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lga.court.gov.ua/sud1290/idms/dkfjgsfbjdfg/sgmnjudt/>

4. Про судову практику у справах про злочини проти власності: постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua>

5. Первомайський О. Особливості захисту права власності на тимчасово окупованій території України, на території проведення АТО та у зв'язку з проведенням АТО / О. Первомайський // Право власності: європейський досвід та українські реалії: зб. доп. і м-лів міжнар. конф. (м. Київ, 22–23 жовтня 2015 року). – К.: ВАІТЕ, 2015. – С. 293–317.

6. Бабцев Ю.О. Проблеми процесуального доказування злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях / Ю.О. Бабцев // Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях: м-ли круглого столу (26 липня 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – С. 14–15.

ДЯЧЕНКО Валерій Іванович
кандидат юридичних наук, доцент,
старший викладач відділу підготовки та підвищення
кваліфікації військових прокурорів
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ МІГРАНТІВ, БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Процес демократичного перетворення, соціальні, політичні та економічні зміни, які переживає наразі українське суспільство, а також узяті перед європейською спільнотою зобов'язання призвели до появи в Україні багатьох проблем, які необхідно було подолати ще на початку побудови незалежної держави. Однією з них є якісне, всебічне та беззаперечне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зазначених, зокрема, в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, прийнятій у 1950 році та ратифікованій Україною 17 липня 1997 року [1]. Наша держава в 1998 році однією з перших в Європі ввела кримінальну відповідальність за торгівлю людьми.

19 вересня 2016 року в штаб-квартирі ООН на саміті з питань біженців і мігрантів світові лідери та глави МЗС зі 193 країн прийняли Нью-Йоркську декларацію у справах біженців і мігрантів. Документ виражає політичну волю світових лідерів зберегти життя, захистити права та прийняти частку відповідальності за рішення міграційної кризи в глобальному масштабі.

В Україні протягом 2015 року внаслідок конфлікту на Донбасі статус внутрішньо переміщених осіб отримали 942 тис. людей. Це четвертий показник у світі та перший – без урахування країн Близького Сходу. Такі дані розміщено в дослідженні Норвезької ради з питань біженців (NRC) і Моніторингового центру щодо внутрішньо переміщених осіб (IDMC).

Усього в Україні за період конфлікту зафіксовано 1,7 млн внутрішніх переселенців.

Виступаючи в ООН, Президент України Петро Порошенко заявив, що завдяки зусиллям нашої держави вдалося попередити виникнення ще однієї суттєвої хвилі біженців в Європу.

У 2007 році Україна підписала Угоду про реадмісію осіб, яка запроваджує процедури ідентифікації та безпечного й організованого повернення осіб, які не виконують умов, передбачених для в'їзду і перебування на території України або однієї з держав – членів Європейського Союзу. Сутність Угоди полягає

в тому, що Україна та її сусіди із Євросоюзу зобов'язуються приймати власних громадян, які порушили режим перебування на території іншої договірної сторони, а держави-члени – громадян третіх країн за умови доведення їх походження з території України. Угода про реадмісію осіб між Україною та ЄС, вимоги якої наша держава почала виконувати з 2010 року, передбачає, що країна-підписант бере на себе зобов'язання виконувати цю Угоду щодо реадмісії власних громадян, реадмісії громадян третіх країн, які не ратифікували Угоду, та осіб без громадянства. Угода регулює процедуру реадмісії, вимоги до складання та подачі запиту про реадмісію, регулює порядок доведення громадянства, встановлює способи передачі осіб та види транспортування, процедуру транзитного проїзду, захист особистих даних осіб, до яких застосовується процедура реадмісії [2].

Укладаючи міжнародні договори з ЄС, а також розробляючи внутрішні нормативно-правові акти як підставу для імплементації їхніх положень, Україна долучається до процесу виконання Шенгенської угоди Євросоюзу, що, в свою чергу, створює передумови для забезпечення свободи руху її громадян територіями держав – членів організації та поступову інтеграцію нашої держави в європейське співтовариство [3].

Важливою передумовою на шляху євроінтеграції України є долучення до загальноєвропейського процесу захисту прав біженців, контролю за кордонами, порядку надання притулку та міжнародного співробітництва з сусідніми країнами. Неабияким кроком у цьому напрямі стало приєднання України до так званого Седеркопінгського процесу.

На початку 2001 року Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) та Шведська міграційна служба започаткували спільну ініціативу з метою сприяння діалогу з проблем притулку та нерегулярної міграції між країнами, що знаходяться вздовж східного кордону ЄС. Ініціатива отримала назву на честь міста Седеркопінг у Швеції, де відбулася перша зустріч. Участь у ній узяли високі посадові особи із Білорусі, Литви, Польщі та України, а також представники уряду Швеції, УВКБ ООН, Європейської Комісії та Міжнародної організації з питань міграції.

Седеркопінгський процес зараз об'єднує десять країн, розташованих обабіч східного кордону ЄС: Білорусь, Естонію, Угорщину, Латвію, Литву, Молдову, Польщу, Румунію, Словаччину та Україну. Процес фінансується Європейським Союзом та підтримується Шведською міграційною службою й УВКБ ООН. Стратегічна мета Седеркопінгського процесу полягає у сприянні прикордонному співробітництву між державами – членами ЄС, які приєдналися до співтовариства, та Білоруссю, Молдовою, Україною з питань притулку, міграції та управління кордонами. Національні координатори були призначені в кожній країні-учасниці для підтримки обміну інформацією та участі у заходах з навчання. Седеркопінгський процес являє собою життєво важливу

частину регіональних програм захисту, планів дій «ЄС – Україна» та «ЄС – Молдова», а також є засобом і ресурсом для таких ініціатив, як Європейська програма навчання у сфері притулку, та її адаптації в Білорусі, Молдові та Україні. Седеркопінгський процес є найважливішим ресурсом обміну інформацією у вказаних країнах і семи сусідах із Євросоюзу та єдиним джерелом офіційних документів про політику ЄС у сфері притулку та міграції, статистики та законодавства.

Масштаби міграційних процесів на початку XXI століття спонукали керівні структури Європейського Союзу визнати міграцію новим «глобальним феноменом» та кардинально переглянути свій підхід до її регулювання. В законодавчій сфері це позначилося ухваленням таких суттєвих орієнтирів, як зміцнення співробітництва та взаємодії між державами-членами з питань міграції та активізація взаємодії з країнами походження мігрантів і транзитними країнами, насамперед у межах Європейської політики сусідства.

Головною перешкодою для запровадження повністю інтегрованої, «спільної» моделі міграційної політики в межах ЄС залишаються відмінні соціально-економічні умови, рівні життя та стандарти соціальної політики, які застосовуються в різних країнах – членах союзу [4].

У зв'язку з цим необхідно зазначити, що Україна стала на шлях трансформації внутрішнього законодавства відповідно до норм та стандартів європейської міграційної політики. Спільна політика у сфері контролю за державними кордонами, співпраця в галузі навчання працівників міграційних служб та правоохоронних органів покликані забезпечити реальне дотримання прав і свобод біженців, мігрантів та осіб без громадянства. Співробітництво з питань екстрадиції та реадмісії осіб, підданих кримінальному переслідуванню поза межами країни свого громадянства, спрощення візового режиму між Україною та країнами – членами ЄС є першими кроками на шляху становлення нашої держави як вільного та повноправного члена Європейського співтовариства.

Поставши перед сучасною гуманітарною кризою та нелегкими викликами війни, Українська держава в особі уповноважених органів, зокрема органів прокуратури, повинна мобілізувати всі зусилля на захист прав і свобод своїх громадян. Вирішення даного питання залежить не тільки від становища у зоні збройного конфлікту, але й від внутрішньосистемної війни всередині державного апарату. Від того, хто переможе: європейські цінності, рекрутизація нових еліт, глобальне очищення влади, декорумпізація верхівки або ж засилля старих чиновників та бюрократизм – залежить подальша доля українського народу.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 4 листопада 1950 року: у ред. від 1 червня 2010 року / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004

2. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським співтовариством про реадмісію осіб: Закон України 15 січня 2008 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T080116.html

3. Мушак Н. Україна на шляху до безвізового режиму з Європейським Союзом: роль та значення угод про місцевий прикордонний рух / Н. Мушак // Віче. – 2014. – № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4464/>

4. Оврамець М.А. Діяльність керівних органів ЄС у сфері контролю міграції / М. Оврамець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kumi.edu.ua/vmv/v/p07/ovramec.pdf>

ЗАКІРОВА Світлана Геннадіївна
кандидат історичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Національної юридичної бібліотеки
Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського,
м. Київ, Україна

ЗАКІРОВ Марат Борисович
кандидат історичних наук, доцент,
старший науковий співробітник
Служби інформаційно-аналітичного забезпечення органів
державної влади Національної бібліотеки України
імені В.І. Вернадського,
м. Київ, Україна

ПОЛІТИЧНА МІФОЛОГІЗАЦІЯ СУСПІЛЬНИХ ПРОЦЕСІВ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

Успішність впливу українських інформаційних технологій на населення тимчасово окупованих територій потребує визначення чітких напрямів роботи й усвідомлення проблем, що протягом останніх років накопичувалися в українському інформаційному просторі та суспільній свідомості. Чималу роль у суспільно-політичних відносинах відіграють певні міфи, в яких людська свідомість віддзеркалює оточуючий світ у вигідному для себе ракурсі. Іспанський політолог Л. Саністебан відзначав: «Політична дія, в якій беруть участь широкі маси, як правило, має у своїй основі міф, тобто віру в майбутнє, що пояснює рішучість і навіть героїчну поведінку багатьох людей. Політична дія вимагає абсолютної віри в остаточну перемогу, тому що інакше важко забезпечити мотив колективної поведінки багатьох людей» [1, с. 55].

Водночас слід зазначити, що у часи суспільних і соціально-політичних криз міфи набувають надважливого значення та можуть перетворюватися на ідеї, які консолідують або роз'єднують. Ще до початку відомих подій на сході України в українському соціумі поступово формувалося певне протистояння «свої» – «чужі». До «чужих» однозначно було віднесено тих, хто не підпадав під певні риси декларованої української самоідентифікації та розглядався в інформаційному просторі як загроза і небезпека для існуючого стану речей. На думку доктора філологічних наук І. Зварич, в кризові періоди історії особливо виразно проявляється міфологенна сутність етнічної ідентифікації.

І відповідні міфологічні конструкції виникають з обох боків так званого протистояння «свої» – «чужі» [2, с. 195].

Саме на кричущій необхідності подолання застарілих підходів та укорієних міфів в українському соціумі наголосив музикант та лідер гурту «Океан Ельзи» С. Вакарчук: «Ми вже 25 років будуємо державу, але весь цей час спечечаємось, що таке Україна і хто такий українець. Ми до сих пір живемо в парадигмі, про яку мріяли, можливо, наші предки або люди, які хотіли будувати українську державу в кінці XIX – на початку XX століття, на зламі епох, коли розвалювались великі імперії і коли всі маленькі народи відчували свою ідентичність, гуртуючись виключно навколо мови, культури або спільної історії». Відомий суспільний діяч також підкреслив: «Сьогодні не може бути поняття «свій» і «чужий» за походженням, паспортом чи мовою» [3].

Доктор політичних наук, президент Українського центру політичного менеджменту Ю. Шайгородський вважає, що політичний міф певним чином моделює дійсність, містифікує політичну реальність, утворюючи своєрідний структурний елемент свідомості – міфологічну свідомість, яка дає можливість спростити складний світ політики завдяки цілісному світосприйняттю, заснованому на вірі, а не на логічному знанні з його внутрішніми суперечностями [4, с. 86–87].

У кризові моменти, коли окрема людина і ціла спільнота живуть на межі своїх фізичних та емоціональних можливостей, проявляється конструктивна дія міфів, і саме міф допомагає долати труднощі. Оперуючи не поняттями, не індивідуальним досвідом, а колективним, міф надає його носіям упевненості у своїй правоті, відчуття єдності з колективом і світом, він чітко структурує світ, тобто відмежовує «своїх» від «чужих», «друзів» від «ворогів», надає відчуття безпеки та впевненості у майбутньому. Чим глибша криза, тим більша віра, яка так чи інакше протистоїть об'єктивній реальності сьогодення [2, с. 196]. Фактичні події сьогодення на тимчасово окупованих територіях України повністю підтверджують таке теоретичне обґрунтування. Зокрема, головна думка ідеології квазіреспублік полягає у тому, що населення під час «руської весни» піднялося проти олігархічної антинародної влади за велику Новоросію. Щодо українських реалій, то ідеологічний меседж про те, що Євромайдан був створений і профінансований США з метою закріплення в Криму і на Донбасі, видобутку сланцевого газу та розміщення високоточної зброї на території України біля кордонів з Росією, ґрунтовно закріплений і постійно актуалізується в інформаційному середовищі окупованих територій.

Водночас поряд із певною конструктивністю, принаймні для окремо взятої спільноти, міф може бути й деструктивним чинником. Зокрема, І. Зварич звертає увагу на те, що переведення міфологічних аспектів етнічної ідентифікації в політичну площину є одним із найдієвіших і тому вельми не-

безпечним засобом маніпуляції суспільною свідомістю. Саме з цією метою спеціально створюються так звані чорні міфи. Причому технологія маніпулювання суспільною свідомістю діє неодноразово. Поступовий, зовні толерантний процес впливу на суспільну думку змінює з часом кардинальні основи мислення. Результати цього впливу можна порівняти з тектонічним зсувом. Спільнота непомітно для себе переходить на бік творців «чорного» міфу, добровільно підкоряється його змістові, демонструючи це своєю поведінкою та принципами самоорганізації [2, с. 197].

Чи не це відбувається на територіях так званих ЛНР та ДНР? Коли інформаційний простір заповнила зовсім інша ідеологія, яку місцеве населення вже не сприймає ворожо, а частина мешканців взагалі готова визнати єдино вірною? Зокрема, у «ДНР» розпочалося створення організації «Захаровці» для дітей середнього та старшого шкільного віку. Декларована мета – виховання дітей «ДНР» у дусі патріотизму та інтернаціоналізму. До організації хочуть залучити учнів середніх і старших класів віком від 10 до 14 років. Для дітей 7–10 років планується створити організацію «Орлята», що є прототипом дитячого громадського руху, який існував за часів СРСР. У червні 2015 року в окупованій Макіївці пройшов захід, присвячений відродженню піонерської діяльності. Як основне напуття членам новоспеченої організації прозвучало ніколи і нікому не віддавати «велику батьківщину Новоросію». Активну пропагандистську роботу, спрямовану на ідеологічну легітимізацію «ДНР» і «ЛНР», проводять представники вищих державних органів Російської Федерації. Так, голова партії «Справедлива Росія», лідер її фракції у Держдумі РФ С. Міронов наголошує на власному розумінні особливої місії Донбасу. Російський політик вищого державного рівня називає фашизм домінуючою ідеологією України та практично закликає мешканців Донбасу до боротьби проти Української держави.

Такі заяви підтверджують, що «чорний» міф у політиці є засобом маніпуляції суспільною свідомістю як всередині одного етносу, так і в протистоянні з іншими. Використовування політичних міфологем призводить до того, що в соціумі складається спотворена картина дійсності, в якій шукати об'єктивну складову сьогодення та паралельну містифікованість реалій намагається лише частина суспільства, переважно академічна наукова спільнота.

На існування сучасних політичних міфів, які штучно створювалися в українському інформаційному просторі, вказує й видатний науковець, директор Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, академік Е. Лібанова: «Спекуляція певних політичних партій і блоків на невігластві та фобіях населення створили поживний ґрунт для міфу про Донбас і Галичину як про полюси регіональної системи і навіть концепт «двох Україн», яким «не зійтися ніколи». Насправді ж Донбас від Галичини відрізняється значно менше, ніж від Ростовської або Белгородської

областей. Але нехтувати ментальними особливостями жителів різних частин України і не приділяти їм належної уваги в політиці не можна» [5].

З огляду на ситуацію сьогодення проблема успішної комунікації із населенням окупованих територій із гостро актуальної перетворюється на невідкладну. Комунікація – це передусім взаємодія, в результаті якої передається та сприймається інформація. Неадекватні продукування та сприйняття, а також помилкове розуміння інформації призводять до комунікативних невдач. Для запобігання проблемам та з метою оптимізації впливу українських інформаційних комунікацій слід враховувати той факт, що населення окупованих територій дуже неоднорідне і, відповідно, має різне ставлення до України та відновлення її влади. Вкрай небезпечною вбачається оцінка усіх місцевих мешканців свідомими прихильниками «ДНР» і «ЛНР». Основна частина населення і до початку збройного конфлікту у формуванні інформаційної картини про події у державі та світі покладалися на традиційні ЗМІ та телебачення. За даними Інституту демократії ім. Пилипа Орлика, який проводить моніторинг регіональних медіа-ресурсів з 2012 року, 88% місцевого населення дивляться телебачення і саме з його подачі формують «власний» погляд на події в Донбасі [6]. Згідно з відомостями медіа-експерта цієї установи С. Єременко, всього в Донецькій та Луганській областях на сьогодні працює до 40 російських каналів, 10 із них – новинні. Окрім того, активно працюють сепаратистські канали, сайти та їхні друковані видання [7]. З урахуванням такого потужного проросійського інформаційного впливу та відсутності українських медіа-ресурсів стає дедалі зрозумілішою поведінка місцевих мешканців. Вони або повторюють те, що їм нині нав'язує пропаганда через медіа-контент, або взагалі уникають висловлювання власної точки зору. За таких умов можна впевнено констатувати наявність інформаційної агресії як складової гібридної війни та цілеспрямованої професійної діяльності із продукування стійких політичних міфів.

Тож посилена можливостями інформаційних технологій політична міфологізація суспільно-політичних процесів, що відбуваються на тимчасово не підконтрольних Україні територіях, призводить до стійкого формування у місцевого населення спотвореної реальності як щодо власного життя, так і щодо подій в Україні.

Список використаних джерел:

1. Санистебан Л. Основы политической науки / Л. Санистебан; пер. с исп. В.Л. Заболотного. – М.: МП «Владан»; Моск. отд. Союзбланкоиздат, 1992. – 128 с.
2. Зварич І. Роль міфу в кризові періоди історії етносу / І. Зварич // Науковий вісник Чернівецького університету. Філософія. – 2012. – Вип. 621–622. – С. 195–199.

3. Лекція Свободи Святослава Вакарчука // Львів. Медіа-форум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lvivmediaforum.com/2016/news/lektsiya-svobody-svyatoslava-vakarchuka/>. – Назва з екрана.

4. Шайгородський Ю.Ж. Політика: взаємодія реальності і міфу: [моногр.] / Ю.Ж. Шайгородський. – К.: Знання України, 2009. – 400 с.

5. Либанова Э. «Україна єдина» – это цель, а не лозунг / Э. Либанова // Zn.ua: сайт газети [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.zn.ua/internal/ukrayina-yedina-eto-cel-a-ne-lozung-.html>. – Названіє с екрана.

6. Дослідження медіа-ситуації в південних і східних областях України / Інститут масової інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imi.org.ua/news/52632-doslidjennya-media-situatsiji-v-pivdennih-i-shidnih-oblastyah-ukrajini.html>. – Назва з екрана.

7. Єременко С. Гібридна анексія Донбасу вже відбулась, але це замовчують / С. Єременко // Західна інформаційна корпорація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zik.ua/news/2016/05/19/svitlana_yeremenko_gibrydna_aneksiya_donbasu_vzhe_vidbulas_ale_tse_700409. – Назва з екрана.

КОЛЛЕР Юрій Сергійович

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник,
головний науковий співробітник Державного науково-дослідного
інституту Міністерства внутрішніх справ України,
м. Київ, Україна

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАХИСТУ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

За останні два роки в Україні відбулися події, які суттєво вплинули на забезпечення прав значної частини населення України, зокрема, вони призвели до грубого порушення прав людей на життя, свободу й особисту недоторканність. Так, за даними ООН, під час конфлікту на Сході України загинуло 9 553 осіб, ще 22 137 – отримали поранення [1]. У контексті цього Україна вперше у своїй історії зіштовхнулася з таким явищем, як внутрішнє переміщення осіб (ВПО). За даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, станом на 10 жовтня 2016 року взято на облік 1 696 326 переселенців, або 1 374 632 сім'ї з Донбасу і Криму [2].

Необхідно наголосити, що зазначена проблема не перший рік є об'єктом наукових досліджень та дискусій. Окремі аспекти щодо внутрішньо переміщених осіб загалом та, зокрема, в Україні розглядалися в працях І.О. Аракелова, О.В. Балужева, І.О. Беззуб, С.П. Бритченко, М.В. Буроменського, О.А. Гончаренко, В.А. Гринчака, О.Р. Зельдіна, Д.В. Іванова, І.Г. Козинець, О.А. Малиновської, В.І. Надрага, В.О. Новік, В.І. Потапова, С.Б. Чеховича, Л.В. Шестак; зарубіжних науковців – Г.С. Гудвін-Гілл, Р. Дженнінгс, Дж. Хетеуей та інших. Також варто зазначити, що упродовж останніх років Україна здійснила чимало заходів для покращення забезпечення прав ВПО шляхом удосконалення системи національного законодавства згідно з вимогами міжнародних стандартів.

Проте слід констатувати, що більшість висновків та пропозицій досліджень науковців, на жаль, так і не були враховані законодавцем. Крім того, вивчення питань у сфері правового та організаційного забезпечення прав ВПО дає підстави стверджувати, що на сьогодні в Україні й досі залишається невирішеними низка питань щодо регулювання відносин у сфері захисту прав ВПО. Вказане зумовлює актуальність зазначеної теми, метою якої є дослідження важливих питань щодо шляхів вдосконалення регулювання відносин у сфері захисту соціальних прав ВПО в Україні.

З моменту виникнення конфлікту в Донецькій та Луганській областях та початку проведення АТО, Україна зіткнулася із новими викликами, пов'я-

заними із забезпеченням як особистих (громадянських), так й інших прав людини та громадянина, зокрема, соціальних. Слід погодитись з тим, що в системі прав людини соціальні права займають винятково важливе місце. Вони, по-перше, покликані гарантувати кожній людині гідні умови життя, а по-друге, визначають обов'язок держави забезпечити усім нужденним такий мінімум соціальних можливостей і соціальної захищеності, який необхідний для підтримки гідності людини, нормального задоволення її матеріальних і духовних потреб [3, с. 41].

Серед всіх соціальних прав, одним з найбільш важливих та соціально значущих для кожної людини є право на достатній рівень життя, забезпечення якого, з одного боку, є метою діяльності кожної демократичної держави, а з другого – одним з основоположних принципів сучасної держави. У ст. 48 Конституції України проголошено, що кожен має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг та житло [4]. Як зазначають дослідники, «формула „забезпечення гідного життя людини” є досить витребуваною в сучасному світі. Вона є і найважливішою конституційною ціллю розвитку багатьох держав, і першою ознакою соціальної держави, і одним з головних передвиборчих політичних лозунгів, і кінцевим завданням соціально-економічних програм уряду, і стрижневою вимогою соціально незахищених верств населення до політичної влади держави, і природною потребою, і суб'єктивним правом кожної особи» [3, с. 108].

Необхідно наголосити, що серед основних проблем у сфері захисту соціальних прав ВПО, насамперед, є питання забезпечення житлом. У ст. 47 Конституції України зазначено, що кожен має право на житло [4]. В умовах погіршення житлової політики в Україні через недосконалість чинного законодавства не має змоги повністю врегулювати питання забезпечення житлом соціального призначення внутрішньо переміщених осіб.

Так, у чинному Законі України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» [5] передбачено положення щодо надання у тимчасове користування ВПО житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг. Проте, своєю чергою, відсутній порядок надання такого житла. Окрім цього, застосування Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» (Закон) для більшості ВПО не вбачається можливим у зв'язку з відсутністю закріпленого права на взяття на соціальний квартирний облік багатьох з числа таких осіб [6]. Так, у ч. 2 ст. 10 Закону передбачено, що «правом на взяття на соціальний квартирний облік користуються громадяни України: а) для яких таке житло є єдиним місцем проживання або які мають право на поліпшення житлових умов відповідно до закону; б) середньомісячний сукупний дохід яких за попередній рік з розрахунку на одну особу в сумі менший від величини опосередкованої вартості найму житла в даному населеному

пункті та прожиткового мінімуму, встановленого законодавством. При визначенні середньомісячного сукупного доходу враховується вартість майна, що знаходиться у власності громадянина та членів його сім'ї на момент взяття на соціальний квартирний облік» [6]. Тобто, як бачимо, велика кількість ВПО позбавлена права взяття на соціальний квартирний облік, через те, що мають житло на непідконтрольній українській владі території.

Аналогічна ситуація склалася із отриманням житла з фонду для тимчасового проживання. Згідно зі ст. 132-2 Закону житлові 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 приміщення. Першочергове право на забезпечення житловим приміщенням з фондів житла для тимчасового проживання мають сім'ї з неповнолітніми дітьми, вагітні жінки, особи, які втратили працездатність, та особи пенсійного віку [6].

На нашу думку, норма Закону щодо права ВПО, які не належать до числа багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку, на безоплатне тимчасове проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) лише протягом шести місяців порушує права ВПО та істотно обмежує конституційне право на житло зазначеної категорії.

Враховуючи зазначене вище, можна дійти висновку, що забезпечення соціальних прав ВПО є важливим чинником становлення демократичної та правової України. З метою врегулювання відносин у сфері захисту цих прав, зокрема, права на житло, вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до чинного національного законодавства, а саме – законів України «Про забезпечення прав і свобод ВПО» та «Про житловий фонд соціального призначення», де слід передбачити:

1) розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб шляхом надання їм права надавати таким особам соціальне житло, соціальні гуртожитки;

2) розширення категорій осіб, які користуються правом взяття на соціальний квартирний облік, за рахунок такої категорії, як внутрішньо переміщені особи, що не мають житла для проживання за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи;

3) вилучення норми щодо права внутрішньо переміщених осіб на безоплатне тимчасове проживання лише протягом шести місяців;

4) розширення категорій осіб, які користуються правом отримання житлових приміщень з фондів житла для тимчасового проживання за рахунок такої категорії, як внутрішньо переміщені особи, що не мають житла для проживання за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи.

Список використаних джерел:

1. Кількість жертв на сході України є найвищою з серпня 2015 року // Зейд: офіційний сайт Управління Верховного комісара ООН з прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20329&LangID=E>
2. Обліковано 1 696 326 переселенців // Мінсоцполітики: офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msp.gov.ua/news/10613.html>
3. Иваненко В.А. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты / В.А. Иваненко, В.С. Иваненко. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 404 с.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1.
6. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 19. – Ст. 159.

КРУПНОВА Любов Василівна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права і правосуддя
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янчука,
м. Рівне, Україна

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Терористична діяльність на Сході країни та анексія Криму стали причиною того, що мешканці окупованих та тимчасово неконтрольованих територій залишили місце свого постійного проживання та переселились до інших регіонів України. Це призвело до появи такої категорії громадян, як внутрішньо переміщені особи (ВПО). За даними Міністерства соціальної політики України, на початок 2016 року в Україні нараховувалося 1 735 000 ВПО [1, с. 9]. Враховуючи масштаби проблеми, пріоритетом для держави стало прийняття законодавчих актів, які мають регламентувати правове становище вказаної категорії осіб. Сьогодні основним актом у цій сфері є Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

У ст. 2 цього документа встановлено, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод ВПО, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні. У цій статті наголошено, що ВПО користуються всіма передбаченими Конституцією України та законами України правами і свободами. Слід зазначити, що сьогодні реалізація окремих прав і свобод вказаної категорії осіб ускладнюється низкою об'єктивних чинників, пов'язаних зі специфікою тієї ситуації, яка склалася на тимчасово неконтрольованих та окупованих територіях.

Однією з проблемних наразі залишається сфера виконання юрисдикційних рішень, які приймаються судами та іншими органами публічної адміністрації стосовно ВПО. У Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції», схвалених постановою Верховної Ради України від 31 березня 2016 року № 1074-VIII, на-

голошено на необхідності законодавчого врегулювання питання чинності постанов про накладення арешту на майно, стягнень на кошти боржників, які знаходяться на банківських рахунках, розшук транспортних засобів, інших актів, ухвалених органами державної виконавчої служби Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, які у зв'язку з тимчасовою окупацією припинили свою діяльність. Натомість проблема виконання юрисдикційних рішень, прийнятих стосовно ВПО зі сходу країни, залишилася поза увагою парламентарів, що безумовно є суттєвим недоліком.

Сьогодні окреслена проблема складається з двох аспектів: виконання юрисдикційних рішень, у яких ВПО є стягувачем, та виконання зазначених рішень, у яких ВПО є боржником. Відповідно до ст. 15 Закону України від 2 червня 2016 року № 1404-VIII «Про виконавче провадження», стягувач – це фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ, а боржником є визначена виконавчим документом фізична або юридична особа, на яку покладається обов'язок щодо виконання рішення. Проаналізуємо кожен з цих аспектів окремо.

1. ВПО – стягувач. Проблема виконання юрисдикційних рішень щодо вказаної категорії осіб полягає у: неможливості проведення виконавчих дій щодо майна, майнових комплексів, фінансових та інших активів, які знаходяться на тимчасово неконтрольованій території та є власністю стягувача; небажанні терористичної влади «ЛНР» і «ДНР» та окупаційної влади Криму співпрацювати з державними та приватними виконавцями і визнавати юрисдикційні рішення українських судів та інших органів влади; неможливості встановлення місця перебування боржника (якщо він знаходиться на тимчасово неконтрольованій чи окупованій території) та здійснення процесуального впливу на нього; наявності дискримінації ВПО за ознакою походження; відсутності ефективних механізмів відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої наслідками збройного конфлікту на сході країни та анексією Криму; зайвій бюрократичності судової влади та органів публічної адміністрації; обмеженості доступу до окремих районів проведення антитерористичної операції.

2. ВПО – боржник. Основними проблемами виконання судових рішень та рішень інших органів щодо цієї категорії осіб є: знаходження предмета стягнення на тимчасово неконтрольованій або окупованій території; ускладнення розшуку боржника, який може перебувати не за місцем своєї тимчасової реєстрації; відсутність у особи місця роботи, а відповідно і доходів; психологічні травми та тимчасові психічні розлади, які призводять до несприйняття умов мирного соціуму; можливість у будь-який момент виїхати на тимчасово неконтрольовану чи окуповану територію; недосконалість законодавства про статус ВПО; недосконалість порядку переміщення осіб на тимчасово неконтрольовану територію.

За сучасних умов виконання судових рішень та актів інших юрисдикційних органів є важливою частиною юридичної практики, яка є свідченням ефективності механізму правового регулювання і заключним етапом захисту порушених прав і свобод людини та громадянина [2, с. 4]. Виконання юрисдикційних рішень, прийнятих в інтересах ВПО або на користь інших осіб, в яких ВПО є боржником, ускладнено двома основними проблемами: 1) відсутністю доступу до окремих територій (унемоżliвляє проведення виконавчих дій, оцінку майна, розшук сторін тощо); 2) недосконалістю визначення статусу ВПО на законодавчому рівні (ускладнює проведення виконавчих дій та сприяє формуванню практики ухилення від виконання судових рішень та рішень інших органів). Якщо у першому випадку наразі не існують альтернативи вирішення проблеми, то у другому – проблема вирішується завдяки системному аналізу практики діяльності державних та приватних виконавців і впровадженню ефективних механізмів реалізації прав і свобод, а також виконанню обов'язків особами, які є внутрішньо переміщеними.

Список використаних джерел:

1. Смаль В. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах / В. Смаль, О. Познюк. – К.: ПРОМІС, 2016. – 94 с.
2. Калінін Р.С. Адміністративні процедури у виконавчому провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Роман Сергійович Калінін. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2013. – 268 с.

НАУЛІК Наталія Степанівна
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу підготовки та підвищення кваліфікації
державних службовців органів прокуратури
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

РЕАЛІЗАЦІЯ АКТИВНОГО ВИБОРЧОГО ПРАВА ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ В УКРАЇНІ

Події останніх років, які відбуваються в Україні, спонукали до проведення реформ у різних сферах життя українського суспільства та функціонування держави. В українському соціумі крім класичних категорій: громадяни, особи без громадянства, іноземці, біженці, – з'явилися нові, як, наприклад, особи, які отримали статус внутрішньо переміщених осіб.

Правовий статус такої категорії населення врегульований Законом України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [1].

Відповідно до ст. 1 Закону 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 [1].

Варто зауважити, що зазначеним Законом встановлено гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. Однією із таких гарантій є вжиття Україною всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо створення умов для інтеграції внутрішньо переміщених осіб за новим місцем проживання в Україні.

Звичайно, що пріоритетними питаннями, які потребують вирішення, для внутрішньо переміщених осіб є належне соціальне забезпечення. Однак не варто залишати поза увагою і забезпечення їх виборчих прав. Оскільки у Законі визначено (ст. 8), що внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси [1].

Виборче право – система правових норм, які регулюють суспільні відносини, пов'язані з формуванням органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом голосування [2].

У теорії конституційного права виділяють активне та пасивне виборче право.

Активне виборче право – це право брати участь з вирішальним голосом в обранні та відкликанні членів виборних державних органів, а також у референдумах. Законодавство деяких країн вживає замість словосполучення «активне виборче право» терміни «загальне виборче право» або «виборче право».

Згідно з Конституцією України право голосу на виборах і референдумах мають громадяни України, які досягли на день їх проведення вісімнадцяти років. Не мають права голосу громадяни, яких 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.

З активним виборчим правом тісно пов'язані такі права, як право брати участь у висуванні представників до складу виборчих комісій, у висуванні кандидатів до складу виборних державних органів, в обговоренні висунутих кандидатур і у передвиборній агітації, а також відповідні права в процесі порушення та вирішення питання про відкликання депутата.

До активного виборчого права також належить порядок складання списків виборців, формування виборчих комісій, організація голосування, порядок визначення результатів виборів і відкликання та інші права.

Активне виборче право громадян України – одна з юридичних гарантій їх права на участь в управлінні державними і громадськими справами, проголошеного Конституцією України [3].

Аналізуючи чинне законодавство України, очевидною є проблема, а радше відсутність механізмів реалізації активного виборчого права вимушено переміщеними особами під час місцевих виборів. Згідно із Законом України «Про місцеві вибори» вимушено переміщені особи, які покинули межі свого виборчого округу відповідно до постійного місця проживання, позбавлені права голосу, бо вони не мають постійного місця проживання в виборчому окрузі, в якому вони проживають під час внутрішнього переміщення. Одночасно такі виборці позбавлені можливості реалізації активного виборчого права на місцевих виборах за місцем їх постійного проживання, у зв'язку із відсутністю у законодавстві норми, яка надавала би право таким особам взяти участь у місцевих виборах шляхом заочного голосування. Таке обмеження не стосується реалізації внутрішньо переміщеними особами пасивного виборчого права на місцевих виборах за місцем тимчасового проживання (право бути обраними до органів місцевого самоврядування, міським, сільським, селищним головою).

Враховуючи закріплення в Конституції України виборчих прав громадян, визначення таких прав у конституційних законах, а також те, що держава має гарантувати реалізацію виборчих прав внутрішньо переміщеними особами, необхідно врегулювати проблему реалізації активного виборчого права на місцевих виборах внутрішньо переміщеними особами.

Зокрема, визначити у законодавстві про місцеві вибори механізм голосування внутрішньо переміщених осіб за місцем їх тимчасового проживання без обов'язкової зміни реєстрації місця проживання із врахуванням права вибору таких осіб бути зареєстрованим як виборець за адресою переміщення або зберегти право голосу на виборчій дільниці свого постійного місця проживання.

Список використаних джерел:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с. – (Ставнійчук М.І. – С. 79)
3. Юридичний словник // Право: порада [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo-porada.com.ua/yurydychniy-slovník/67-2011-09-16-15-18-09/260-aktyvne-viborche-pravo>

СЕВРУК Оксана Романівна
кандидат юридичних наук,
заступник начальника відділу
підготовки прокурорів з представництва
інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

У 2014 році Україна розпочала відлік нової історії свого становлення, що політично та ментально відрізняється від попередніх років. Відтоді країна функціонує в стані перманентного збройного конфлікту, який і досі триває.

Збройний конфлікт на сході України різко погіршив стан у сферах, де Україна досягла значних успіхів (фактичне подолання безпритульності, розвиток усиновлення та прийомних сімей, підтримка матерів і дітей у складних життєвих обставинах тощо) та загострив ті проблеми, які ще не були вирішені (поширення соціально небезпечних та інфекційних хвороб, скорочення програм імунізації, загострення жорстокості та насильства щодо дітей та у дитячому середовищі, погіршення доступу до послуг освіти, охорони здоров'я та соціальної сфери). Підвищився ризик зростання соціального сирітства [1].

За даними Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців, від конфлікту на Донбасі постраждало 5 млн українських громадян. За підрахунками ЮНІСЕФ, 1,7 млн постраждалих (або 34% від усієї кількості), – це діти [2].

В ході свого нещодавнього виступу в Раді безпеки ООН перший віце-спікер Верховної Ради, представник України в гуманітарній підгрупі Тристоронньої контактної групи Ірина Геращенко заявила, що протягом двох останніх років на Донбасі в результаті російської військової агресії загинули 495 жінок і 68 дітей, ще 152 неповнолітні отримали поранення. Через війну 1 937 дітей стали сиротами. Вдовами залишились 1 213 жінок, а 1 975 жінок втратили своїх синів. Іще 142 жінки чекають на звільнення із полону ОРДЛО свої рідних.

Ірина Геращенко зазначила, що особливо складною залишається ситуація з порушенням прав жінок і дітей на тимчасово окупованих територіях. Зокрема, зафіксовані факти торгівлі людьми, сексуального насильства та експлуатації, використання неповнолітніх у бойових діях. Безумовно, це не сумісно зі стандартами прав людини і неприйнятно в сучасному світі.

Одним із наслідків збройного конфлікту є масова міграція населення із зон збройного протистояння. В Україні з'явилася нова категорія громадян – внутрішньо переміщені особи, з-поміж яких дуже багато дітей. За останніми даними, налічується 1 млн 700 тис переселенців, близько 900 тис. із них – жінки, 236 тис. – діти.

Така ситуація призводить до збільшення кількості дітей в кризових сім'ях, а це означає, що завтра такі діти можуть стати «дітьми вулиці», можуть бути втягнуті в злочинну діяльність, у т.ч. в терористичну. Діти та сім'ї з числа вимушених переселенців фактично є категорією осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах, яка значно збільшує кількість потенційних споживачів соціальних послуг за місцем проживання.

У контексті збройного конфлікту і масової міграції органи влади та населення постали перед необхідністю терміново розробляти й реалізовувати комплексні дії з метою поліпшення негативної соціальної дійсності як для всього населення, так і для дітей зокрема. Окрім традиційної роботи щодо попередження соціального сирітства, допомоги дітям з сімей, що перебувають у складних життєвих обставинах, постала необхідність організації роботи з новими категоріями дітей, які потребують негайної уваги держави:

1) дітьми, які залишилися проживати на території, не підконтрольній українській владі;

2) дітьми з числа внутрішньо переміщених осіб;

3) дітьми, чиї батьки перебувають або повернулись із зони АТО;

4) дітьми, чиї батьки загинули або були поранені в зоні АТО.

Необхідно звернути увагу й на те, що з'явилася нова категорія дітей, якої раніше не було в Україні, – діти-комбатанти, які мають досвід участі у збройних конфліктах та використання зброї. Вірогідні дані щодо кількості та віку дітей, залучених до бойових дій на сході України, відсутні, однак, за деякими даними, бойовики використовують дітей для збору даних розвідки, готують для участі в бойових діях та виконання допоміжних функцій [3].

Захист прав дітей і сімейно орієнтована політика мають залишатися одним із пріоритетів держави. Водночас особлива увага має бути приділена мінімізації негативних наслідків, що обов'язково виникатимуть у процесі розв'язання військового конфлікту і відновлення мирного життя. Ефективність державної політики щодо сім'ї та дітей значною мірою ускладнюється недосконалістю чинної нормативно-правової бази і відсутністю відповідного досвіду, технологій та інструментарію для забезпечення соціальної, психолого-педагогічної й іншої діяльності в постконфліктному суспільстві.

У цьому контексті необхідним є комплексний аналіз впливу негативних проявів на розвиток дітей; нормативно-правового забезпечення та досвіду реалізації державної політики захисту прав дітей в умовах військового конфлікту, ролі інституцій громадянського суспільства.

Доцільно згадати, що Законом України від 5 березня 2009 року № 1065-VI затверджено Загальнодержавну програму «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року. Метою Програми є забезпечення оптимального функціонування цілісної системи захисту прав дітей в Україні відповідно до вимог Конвенції ООН про права дитини та з урахуванням цілей розвитку, проголошених Декларацією тисячоліття ООН, і стратегії Підсумкового документа Спеціальної сесії в інтересах дітей Генеральної Асамблеї ООН «Світ, сприятливий для дітей».

Враховуючи той факт, що строк дії вищезазначеної програми закінчується у 2016 році, а соціально-економічні та політичні умови в країні бажають бути кращими, продовжується військовий конфлікт, вважаю, що необхідно активізувати зусилля щодо розробки нової загальнодержавної програми дотримання і захисту прав дітей, у якій обов'язково передбачити заходи, спрямовані на захист прав дітей в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема в умовах військового конфлікту.

Список використаних джерел:

1. Кочемировська О.О. Щодо дотримання Україною міжнародних стандартів захисту прав дітей у збройних конфліктах: Аналітична записка / О.О. Кочемировська // Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1660/>
2. Кулеба М. Необхідна більша увага держави до дітей війни / М. Кулеба [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/neobhidna-bilsha-uvaga-derzhavi-do-ditej-vijni-mikola-kuleba-35491>
3. Миколюк О. Війна – це найбрутальніше порушення прав дитини / О. Миколюк // День. – 2014. – № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/cuspilstvo/viyna-ce-naybrutalnishe-porushennya-prav-ditini>

СТЕФАНЧУК Марина Миколаївна
кандидат юридичних наук, докторант
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ЗАХИСТ ПРАВ ТИМЧАСОВО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ ЯК СКЛADOVA ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ (В КОНТЕКСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОЇ ФУНКЦІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ)

Анексія Криму у березні 2014 року та збройний конфлікт, що почався на сході України в квітні 2014 року, призвели до масового переміщення цивільних осіб як всередині країни, так і за її межі. В результаті такого переміщення вказані особи зазнають особливих і значних труднощів, наприклад, щодо реєстрації як внутрішньо переміщені особи, відновлення втрачених документів, що посвідчують особу, свободи переміщення, доступу до житла, придатного для проживання, захисту права власності, здобуття засобів до існування, реалізації виборчих прав, доступу до інформації. Водночас відповідно до міжнародного права захист, допомога і знаходження рішень для внутрішньо переміщених осіб насамперед є відповідальністю уряду. Одним із критично важливих показників національної відповідальності щодо реагування на внутрішнє переміщення є впровадження національної нормативно-правової бази, що захищає права внутрішньо переміщених осіб [1].

Слід зазначити, що така нормативно-правова база в Україні напрацьована. Так, правове регулювання відносин щодо захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, визначення їх статусу знайшло своє відображення зокрема в таких законах: від 2 вересня 2014 року № 1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», від 15 квітня 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Водночас, характеризуючи зміст зазначених нормативно-правових актів, дослідники зазначають про те, що основною проблемою є декларативний характер деяких положень, що не передбачають відповідних механізмів надання допомоги та захисту державою прав і законних інтересів вимушених переселенців [2, с. 61]. На цьому тлі однією із рекомендацій, що все частіше висловлюється до уряду та парламенту, є термінове реформування законодавства та практики його застосування з метою забезпечення основоположних прав та різних засобів захисту прав та інтересів внутрішньо переміщених осіб, якими вони наділені відповідно до вимог міжнародного права.

Вважаємо, що одним із важливих елементів цього правозахисного механізму в частині визначеної компетенції є прокуратура України, зокрема при реалізації представницької функції, особливо при здійсненні представництва інтересів дітей. Зокрема, на території Донецької та Луганської областей прокурори вживали представницьких заходів у зв'язку із типовими для цих регіонів порушеннями прав родин з дітьми, зокрема бездіяльністю уповноважених органів щодо ненадання довідок тимчасово переміщеної особи тощо [3]. Особливості реалізації органами прокуратури функції представництва інтересів внутрішньо переміщених осіб визначаються наказами Генеральної прокуратури України від 28 травня 2015 року № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень», від 6 грудня 2014 року № 16гн «Про організацію діяльності органів прокуратури щодо захисту прав і свобод дітей», від 23 грудня 2015 року № 414 «Про затвердження Порядку організації діяльності органів прокуратури у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя».

При цьому в доктрині піддається критиці позбавлення органів прокуратури повноважень щодо представництва інтересів осіб, які не мають можливості захищати свої порушені чи оспорювані права через матеріальний стан, аргументуючи це такими проблемами захисту прав, свобод та інтересів внутрішньо переміщених осіб, як неможливість оплачувати послуги адвокатів та відсутність у невеликих населених пунктах координаційних центрів безоплатної правової допомоги, що створює ситуацію, за якої претендувати на отримання вторинної правової допомоги вправі не всі громадяни, а лише обмежене коло осіб. Серед інших проблем захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб зазначаються необхідність відновлювати втрачені документи, що виступають доказами у справі, а також тих, що можуть підтверджувати право на представництво прокуратурою в суді [2, с. 62].

На противагу такій позиції Законом України від 2 червня 2016 року № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» прокуратуру України наділено функцією представництва лише інтересів держави у виключних випадках і в порядку, що визначені законом. Зауважимо, що наслідком таких змін є позбавлення прокуратури України повноважень щодо представництва інтересів тієї незначної категорії громадян, яку без вагань можна іменувати «уразливою». В цьому контексті не викликає сумніву положення про те, що внутрішньо переміщені особи відносяться до такої категорії громадян з огляду ще й на те, що, як вказують експерти, їх питання часто розглядається як внутрішнє питання відповідної країни і отримує набагато менше уваги з боку міжнародної спільноти.

У зв'язку із цим можна спрогнозувати, що на тлі правової невизначеності у розумінні терміно-поняття «інтереси держави» в контексті реалізації пред-

ставницької функції прокуратури України, що має місце як в національній правовій системі (рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 1999 року: справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді), так і в позиціях європейських експертів [4], такі законодавчі зміни суттєво послаблять правозахисний механізм вразливих категорій громадян.

Розглядаючи це питання, підтримуємо доктринальні погляди про те, що процес виявлення та закріплення в праві суспільно (соціально) значимих інтересів, які відповідають об'єктивним інтересам суспільства, має особливе значення, оскільки захист правом інтересів, які не відповідають об'єктивним інтересам суспільства, тягне за собою порушення балансу інтересів. В свою чергу, саме держава через закони стимулює усвідомлення інтересів, які визнані нею суспільно важливими, встановлює механізм їх задоволення та межі такого задоволення [5, с. 68–69]. У зв'язку із цим вважаємо, що на сьогодні необхідно змінювати парадигму й переходити від концепції представництва прокуратурою інтересу конкретного суб'єкта-носія до концепції, згідно з якою прокуратура як публічний орган здійснювала б свою юридичну діяльність, що забезпечувала б представництво єдиного збалансованого публічного інтересу різних суб'єктів. А також вбачається потреба у виведенні правової формули такого інтересу як переліку тих основних орієнтовних правових складових, у яких може бути наявним публічний інтерес. Детальний аналіз Конституції України та чинного законодавства дає підстави стверджувати, що правова формула публічного інтересу як об'єкта реалізації прокуратурою функції представництва може включати у себе такі складові, як інтерес в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини, інтерес національної безпеки, інтерес територіальної цілісності.

Таку позицію підтримують і європейські експерти. Так, щодо обсягу повноважень прокурора з представництва інтересів держави в суді варто нагадати позицію Венеціанської комісії, викладену у Звіті з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II «Служба обвинувачення», у п. 71 якого Венеціанська комісія звернула увагу на те, що необхідно відрізняти інтереси носіїв державної влади та публічні інтереси, а також про те, що в ідеалі виконання функцій щодо захисту публічних інтересів не слід поєднувати або плутати з функцією захисту інтересів чинного уряду, інтересів інших інституцій держави чи навіть інтересів політичної партії [6].

Крім того, у пояснювальному меморандумі до Рекомендації СМ/Рес (2012)11 КМ РЄ державам-учасницям «Про роль публічних обвинувачів поза системою кримінальної юстиції» зазначено, що діяльність публічного обвинувача поза системою кримінальної юстиції повинна здійснюватися на субсидіарній основі і сприяти захисту фундаментальних цінностей суспільства, які в іншому випадку були б послабленими, а також захисту прав людини, особливо – найбільш вразливих. Водночас не менш важливим є бачення єв-

ропейських експертів того, що, незважаючи на те, що у випадках, коли інтереси особи представляє публічний обвинувач, особа повинна мати право бути стороною у провадженні, це не повинно перешкодити публічному обвинувачеві залишатися стороною провадження, коли справа стосується загального або публічного інтересу, тобто публічний обвинувач може висловити бажання залишитися у судовому процесі у справі, у якій може постати питання принципу впливу на публічний або загальний інтерес [7].

Отже, вважаємо, що у випадках реалізації прокуратурою функції представництва інтересів об'єктом такого представництва має виступати публічний інтерес, до складу правової формули якого в обов'язковому порядку повинні включатися інтереси уразливих категорій громадян, до яких, без сумніву, відносяться внутрішньо переміщені особи, що має на меті збереження правозахисного потенціалу прокуратури України та відмежування його від асоціації виключно з представництвом інтересів держави, які переважно сприймаються європейськими експертами як інтереси державних органів та органів державної влади.

Список використаних джерел:

1. 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 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697cbb>
2. Цвігун Д.П. Проблеми захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб органами прокуратури в цивільному судочинстві / Д.П. Цвігун // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 37. – Том 2. – С. 60–63. – (Серія «Право»).
3. Довідка про вивчення ефективності реалізації органами прокуратури представницьких повноважень в умовах законодавчих змін, затверджена заступником Генерального прокурора О. Заліском 29 лютого 2016 року.
4. CDL-AD(2013)025, Joint Opinion on the Draft Law on the Public Prosecutor's Office of Ukraine, Endorsed by the Venice Commission at its 96th Plenary Session (Venice, 11–12 October 2013) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)025-e)
5. Соотношение частных и публичных интересов в условиях реформирования законодательства Российской Федерации: моногр. / под общ. ред. докт. юрид. наук, проф. О.Ю. Бакаевой. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 264 с.
6. Звіт Венеціанської Комісії з Європейських стандартів щодо незалежності судової системи: частина II «Служба обвинувачення» (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zvit_V_2010.pdf
7. The role of public prosecutors outside the criminal justice system Recommendation CM/Rec(2012)11 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2012 and explanatory memorandum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec\(2012\)11E_public%20prosecutors.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/CDCJ%20Recommendations/CMRec(2012)11E_public%20prosecutors.pdf)

ЛАПТИНОВА Олеся Костянтинівна
кандидат юридичних наук,
прокурор Северодонецької місцевої прокуратури
Луганської області,
м. Северодонецьк, Україна

БОГАТИРЬОВА Ольга Іванівна
доктор юридичних наук,
науковий співробітник
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ЖИТЛОВИХ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Відповідно до ч. 1 ст. 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 [1].

За даними Міністерства соціальної політики станом на 6 червня 2016 року, в Україні взято на облік 1 785 740 внутрішньо переміщених осіб, з них майже 1 млн 100 тис. – жінки, 700 тис. – чоловіки [2]. Це громадяни України, які стали внутрішньо переміщеними особами внаслідок тимчасової окупації частини території України чи які змушені були покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту в окремих районах Донецької і Луганської областей.

Дотримання житлових прав громадян, у тому числі внутрішньо переміщених, має важливе значення в забезпеченні гарантованого Конституцією України права громадян на житло і зміцненні законності у житлових правовідносинах.

У ст. 9 Житлового кодексу Української РСР в редакції від 1 січня 2016 року передбачено, що громадяни мають право на одержання у безстрокове користування у встановленому порядку жилого приміщення в будинках державного чи громадського житлового фонду або на одержання за їх бажанням грошової компенсації за належне їм для отримання жиле приміщення для ка-

тегорій громадян, визначених законом, або в будинках житлово-будівельних кооперативів.

Забезпечення постійним житлом громадян, які відповідно до законодавства мають право на його отримання, може здійснюватися шляхом будівництва або придбання доступного житла за рахунок надання державної підтримки у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Громадяни мають право на приватизацію квартир (будинків) державного житлового фонду, житлових приміщень у гуртожитках, які перебувають у власності територіальних громад, або придбання їх у житлових кооперативах, на біржових торгах, шляхом індивідуального житлового будівництва чи одержання у власність на інших підставах, передбачених законом [3].

Також вказаний кодифікований акт закріплює, що ніхто не може бути виселений із займаного жилого приміщення або обмежений у праві користування жилим приміщенням інакше, як з підстав і в порядку, передбачених законом. Житлові права охороняються законом, за винятком випадків, коли вони здійснюються в суперечності з призначенням цих прав чи з порушенням прав інших громадян або прав державних і громадських організацій.

З метою врегулювання правовідносин між державними органами влади та внутрішньо переміщеними особами, відповідно до Конституції та законів України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, прийнято вищезгаданий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (далі – Закон), яким встановлено гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, в тому числі й дотримання їхніх прав.

Пунктом 6 ч. 1 ст. 9 Закону визначено, що внутрішньо переміщена особа має право на: створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання. Забезпечувати реалізацію аналізованого права Закон уповноважує центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування шляхом закріплення їх повноважень.

Так, місцеві державні адміністрації в межах їх повноважень забезпечують надання інформації внутрішньо переміщеним особам про можливі місця і умови для їх тимчасового проживання/перебування з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, волонтерських, благодійних організацій, інших юридичних та фізичних осіб, про стан інфраструктури, докілья у таких місцях; надання у тимчасове користування внутрішньо переміщеним особам житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати зазначеними особами відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг (ч. 8 ст. 11 Закону).

Водночас органи місцевого самоврядування зобов'язані інформувати місцеві державні адміністрації про можливі місця і умови для тимчасового

проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб, про стан інфраструктури, докільця у таких місцях; надавати у тимчасове безоплатне користування внутрішньо переміщеним особам з комунальної власності житлові приміщення, придатні для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг) (ч. 9 ст. 11 Закону).

Однак намагання нашої держави гарантувати конституційне право внутрішньо переміщених осіб на забезпечення тимчасовим житлом шляхом прийняття аналізованого Закону не знаходять дієвого відображення в житті.

Крім того, Законом поставлено за мету інтеграцію внутрішньо переміщених осіб за новим місцем проживання в Україні, що вказує на необхідність закріплення додаткових гарантій у відповідних законах та державних програмах в частині права на отримання житла поза чергою та/або/ визначення пільгових умов у наданні кредитів, позик з державними гарантіями саме такої категорії громадян, як внутрішньо переміщені особи [1].

Тому давно вже потребують внесення відповідних змін: Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР, затверджені Постановою Ради Міністрів Української РСР і Українською республіканською радою професійних спілок від 11 грудня 1984 року № 470 [4], Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 року № 967 [5], Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 року [6], та інші нормативні акти, якими керуються посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування при вирішенні питання забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом.

Постановою 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 року № 505 [7] визначено механізм надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг.

Граничний розмір такої допомоги на одну особу становить 884 грн на місяць, що непомірно мало для покриття витрат на оренду житла та оплату житлово-комунальних послуг для осіб внутрішньо переміщених, зокрема у таких містах обласного значення, як Київ, Харків, Дніпро, де, за статистичними даними Мінсоцполітики, зареєстровано найбільше внутрішньо переміщених осіб [2]. Варто зазначити, що нерідко зустрічаються й випадки відмови в наданні такої щомісячної адресної допомоги.

Отже, вбачається, що вирішення проблеми захисту житлових прав внутрішньо переміщених осіб має здійснюватися комплексно, зокрема шляхом:

- 1) приведення вищеперерахованих нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України у відповідність із Законом «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»;
- 2) перерахунку та обґрунтованого збільшення розміру суми для покриття витрат на проживання внутрішньо переміщених осіб;
- 3) узагальнення інформації з органів місцевого самоврядування щодо відмов у постановці на квартирний облік та відмов у наданні адресної допомоги з метою подальшої розробки алгоритму усунення та подальшого недопущення вказаних порушень.

Список використаних джерел:

1. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
2. Статистичні дані Міністерства соціальної політики України станом на 6 червня 2016 року // Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=189926&cat_id=107177
3. Житловий кодекс Української РСР: Закон України від 30 червня 1983 року № 5464-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5464-10?nreg=5464-10&find=1&text=%E1%E5%E7%F1%F2%F0%EE%EA%EE&x=0&y=0#w11>
4. Правила обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР: постанова Ради Міністрів УРСР від 11 грудня 1984 року № 470 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/470-84-%D0%BF>
5. Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013–2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2012 року № 967 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 81. – Ст. 3261.
6. Державна цільова соціально-економічна програма будівництва (придбання) доступного житла на 2010–2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 92. – Ст. 51.
7. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>

СВАВОЛЯ Ірина Зіновіївна
координатор регіонального напрямку Проекту Ради Європи
«Посилення захисту прав людини ВПО в Україні»,
аспірант факультету міжнародних відносин
Львівського національного університету імені Івана Франка,
м. Київ, Україна

ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ В УКРАЇНІ: ГЕНДЕРНІ ВИКЛИКИ

XXI століття названо «століттям біженців та вимушених внутрішньо переміщених осіб». Проблема вимушених переселенців є без перебільшення глобальною проблемою людства, адже, за останніми даними комісії ООН у справах біженців, кількість осіб, які змушені були втікати унаслідок військових конфліктів та різних переслідувань, сягнула 65 мільйонів [1]. Це найвищий показник з часів Другої світової війни, і він свідчить, що за минулий рік кількість осіб, які були змушені залишити свої будинки, зростає майже на 10%. За даними комісії ООН у справах біженців, дві третини зазначених осіб стають внутрішніми переселенцями, або, як їх ще називають, внутрішньо переміщеними особами в межах кордонів своєї країни.

Внутрішньо переміщені особи належать до відносно нової категорії населення держави, адже специфіка внутрішніх переселенців полягає в тому, що вони, залишаючись громадянами держави і на її території, знаходяться під юрисдикцією і захистом своєї країни, навіть якщо сама держава не в змозі забезпечити такий захист [2, с. 40].

За даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, станом на травень 2016 року на облік взято 1 780 946 внутрішньо переміщених осіб, або 1 439 428 сімей, з Донбасу і Криму [3]. Станом на кінець 2015 року відповідно до даних комісії ООН у справах біженців Україна посідає 9 місце у світі за кількістю внутрішньо переміщених осіб [4].

Криза і війна погіршують ситуацію та поглиблюють гендерну нерівність. Необхідність покинути власний дім, психологічні та фізичні травми, втрата зв'язків з рідною землею, родиною, дітьми, батьками, пережитий жах та проблеми із адаптацією спричиняють те, що ВПО стають вразливою групою суспільства. Таким чином, несвоєчасне реагування державою на проблеми, пов'язані з війною та проведенням антитерористичної операції (АТО) на сході України, зумовлюють зростання насильства. Необхідно також пам'ятати, що жінки та чоловіки потерпають від військових конфліктів по-різному. А гендерно обумовлене насильство визнається одним з найбільш поширених

порушень прав людини, що зустрічається в умовах військового конфлікту в більшості регіонів світу.

Як свідчать різні дослідження, гендерно обумовленому насильству диспропорційно піддаються жінки, передусім внаслідок нерівного розподілу владних повноважень та ресурсів між жінками і чоловіками, економічної вразливості жінок та їх залежного становища в сімейному житті. Жінки та дівчата не лише перебувають в зоні ризику щодо гендерно обумовленого насильства, а й страждають через брак можливостей та ресурсів, що необхідні для попередження або уникнення цього. Представниці жіночої статі належать до найвразливішої групи внутрішньо переміщених осіб, оскільки найбільше потерпають від негативних наслідків насильства, серед яких – небажана вагітність, небезпечні аборти та втрата репродуктивного здоров'я, вірогідність зараження СНІДом та іншими інфекційними хворобами, що передаються статевим шляхом.

Послаблення, а в багатьох ситуаціях, особливо на сході України, руйнування системи суспільних послуг, що надаються на рівні громад, відсутність правоохоронних органів, обмежений доступ до медичних закладів та провайдерів соціально-психологічної підтримки призводять до вразливості постраждалих у збройному конфлікті.

Загальновизнано, що ризики гендерно обумовленого насильства зростають в умовах військових конфліктів та гуманітарної кризи. Чимало досліджень, проведених різними міжнародними організаціями, доводять, що в обставинах військового конфлікту масштаби домашнього насильства зростають, оскільки злидні та відсутність звичних умов життя є передумовами для розвитку нових форм гендерно обумовленого насильства, таких як примусова проституція або торгівля людьми [5]. Зазвичай саме жінки, що належать до вразливої групи ВПО, стають жертвами вимушеної проституції чи захищеними жертвами торгівлі людьми. Не слід також забувати про психологічний стрес і посттравматичний синдром жертв насильства які можуть мати довготривалі негативні наслідки, що вплинуть на все подальше життя.

Політична дестабілізація та розгортання військового конфлікту на сході України з початку 2014 року супроводжувалися численними випадками порушення прав людини. У річному звіті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2015 рік та у різних національних медіа неодноразово надавались свідчення щодо фактів гендерно обумовленого насильства в регіонах, на територіях яких велись бойові дії. Формування масштабних потоків внутрішньо переміщених осіб зумовило нові для країни гуманітарні виклики, пов'язані з необхідністю надання соціальної та правової підтримки особам, які були вимушені полишити своє житло внаслідок військового конфлікту, їх адаптацією до нових умов життя та інтеграцією в суспільство.

Важливою подією стало затвердження Кабінетом Міністрів України 24 лютого 2016 року Національного плану дій щодо виконання резолюції Ради безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року. Національний план дій спрямовано на забезпечення стабільного миру та вирішення конфліктів з урахуванням гендерного аспекту, а також створення умов для активної участі жінок в миротворчих процесах, запобігання та подолання гендерно обумовленого насильства і удосконалення системи захисту жінок, які постраждали внаслідок конфліктів.

Проте, на жаль, сьогодні немає достовірних даних щодо випадків гендерно обумовленого насильства у ході військового конфлікту на сході України. Наявність інформації щодо масштабів та проявів насильства є необхідною, адже такі дані можуть стимулювати вживання ефективних заходів політичної відповіді як на національному рівні, так і на рівні місцевих громад.

Україні, яка нині має справу з непередбачуваним та надзвичайно численним – понад 1,7 млн – внутрішнім переміщенням, слід врахувати, що нездатність розпізнавати і реагувати на потреби внутрішньо переміщених осіб може спричинити серйозні наслідки для захисту і виживання людей.

Список використаних джерел:

1. Інформаційне агентство УНІАН: Учасники саміту ООН схвалили декларацію для захисту прав біженців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.ua/world/1529691-uchasniki-samitu-oon-shvalili-deklaratsiyu-dlya-zahistu-bijentsiv.html> (дата звернення 18.11.2016).

2. Жванко Л.М. Україна та проблеми біженців: реалії сучасності / Л.М. Жванко // Перехрестя. – 2014. – № 1–2. – 240 с.

3. Всеукраїнська благодійна організація «Конвіктус Україна»: Мобілізація жінок-переселенок проти домашнього та гендерно-орієнтованого насильства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.convictus.org.ua/uk/mobilizaciya-zhinok-pereselenok-proti-domashnogo-ta-genderno-orientovanogo-nasilstva> (дата звернення 16.11.2016).

4. РБК Україна. Новини: Україна на 9 місці в світі за кількістю внутрішніх переселенців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.rbc.ua/ukr/news/ukraina-meste-mire-chislu-vnutrennih-pereselentsev-1434662494.html> (дата звернення 19.11.2016).

5. Sexual violence and armed conflict: United Nations Respond [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.un.org/womenwatch/daw/public/cover.pdf> (last access: 19.11.2016).

НОВИКОВ Валерій Олександрович
голова Луганського обласного
правозахисного центру «Альтернатива»,
м. Луганськ, Україна

**ПРО РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГУ ТА АНАЛІЗУ
НАСЛІДКІВ ПРИЙНЯТТЯ ЗАКОМУ УКРАЇНИ
«ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО
ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ», ЗДІЙСНЕНОГО ЛУГАНСЬКИМ
ОБЛАСНИМ ПРАВОЗАХИСНИМ ЦЕНТРОМ
«АЛЬТЕРНАТИВА» ЗА ПІДТРИМКИ БЮРО З РОЗВИТКУ
ДЕМОКРАТИЧНИХ ІНСТИТУТІВ І ПРАВ ЛЮДИНИ ОБСЄ**

Луганським обласним правозахисним центром «Альтернатива» за підтримки Бюро з розвитку демократичних інститутів і прав людини ОБСЄ було здійснено проект «Моніторинг та аналіз наслідків прийняття Закону України „Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”».

Під час реалізації проекту (лютий – березень 2016 року) його учасниками проводився збір і аналіз інформації щодо прийнятих органами державної влади та місцевого самоврядування нормативних актів у частині реалізації Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

Група моніторів Луганського обласного правозахисного центру «Альтернатива» здійснила моніторингові візити у п'ять регіонів України (Луганська, Донецька, Харківська, Дніпропетровська, Київська області) до місць, де внутрішньо переміщені особи отримують гарантовані Законом послуги, а саме: місця компактного проживання, установи охорони здоров'я та вищі навчальні заклади, управління соціального захисту, державні центри зайнятості.

Загальна кількість відвіданих групою місць надання переселенцям гарантованих Законом послуг – 25. Проведено інтерв'ювання 100 внутрішньо переміщених осіб і осіб, які надають їм гарантовані Законом послуги.

Метою проекту є вивчення ситуації з практичної реалізації Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» в регіонах з найбільшою кількістю внутрішньо переміщених осіб, отримання «зворотного зв'язку» від внутрішньо переміщених осіб і осіб, які надають їм гарантовані Законом послуги, щодо практичної реалізації Закону в сфері медичного обслуговування, вищої освіти, реалізації права на отримання житла, соціальних послуг, працевлаштування.

Це дослідження є зрізом практики застосування Закону в певних галузях і сферах, не претендує на всебічність, зібрана інформація дає змогу стверджувати про наявність проблем і їх проявів, що дає можливість зацікавленим особам шукати шляхи їх вирішення.

Слід зазначити, що кожна зі сфер дослідження має свої проблеми і особливості реалізації передбачених Законом норм. Найбільша кількість проблем у практичній реалізації Закону, на думку авторів дослідження, спостерігається у сфері реалізації права на житло та отриманні соціальних послуг [1].

Пряма залежність між отриманням пенсії громадянином України із зони проведення АТО і довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є, власне, створенням додаткової умови для виконання державою своїх зобов'язань з надання пенсійного забезпечення громадянам України. Громадяни України, які продовжують проживати на тимчасово не підконтрольній уряду України території, для отримання гарантованих законодавством України пенсійних виплат змушені вдаватися до обману, надаючи в органи соціального захисту населення завідомо неправдиві відомості про проживання на підконтрольній уряду України території.

Обмеження права на вибір обслуговуючого банку державним банком – «Ощадбанком» є антиконкурентною дискримінаційною нормою, що створює додаткові труднощі для переселенців при отриманні соціальної допомоги.

Наділення управлінь праці та соціального захисту населення не властивими їм повноваженнями щодо встановлення факту фактичного проживання особи, у якій відсутня відповідна реєстрація, в зоні АТО, без надання необхідних рекомендацій і навчання персоналу, фактично блокує виконання даних функцій або створює умови для відсутності однакової практики.

Відсутність передбаченої Законом Єдиної інформаційної бази даних внутрішньо переміщених осіб не дає змоги вести належний облік складу і потреб внутрішньо переміщених осіб, формувати належну державну політику стосовно них.

Сьогодні в Україні відсутні комплексна державна цільова програма з придбання і будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб з визначенням джерел та обсягів фінансування, а також передбачені Законом регіональні довгострокові програми з цільового кредитування будівництва та придбання житла для внутрішньо переміщених осіб.

На момент складання цього звіту не створений передбачений Законом реєстр соціального і тимчасового житла для вимушених переселенців.

Також не розроблені передбачені Законом правові механізми можливостей рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків по сплаченим кредитам внутрішньо переміщеним особам, які в результаті військового конфлікту набули інвалідність, втратили годувальника або залишилися без належної опіки та піклування (діти-сироти, самотні батьки або пенсіонери).

Відсутність громадського контролю розподілу бюджетних коштів і коштів міжнародних донорів, які направляються для забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб, спричиняє неефективність їх витрачання і може стати основою для зловживання та корупційних дій.

Виявлена під час моніторингового візиту ситуація в санаторії «Перемога» (п. Ворзель, Київська область), де щомісячна плата для переселенців (велика частина якої покривається за рахунок донорської допомоги Європейського Союзу) за використання кімнати в санаторії з мінімумом зручностей і в стані, що вимагає ремонту, може перевищувати вартість орендної плати за 1-кімнатну квартиру в центральних районах Києва, наочно демонструє необхідність створення умов для участі громадян (у тому числі вимушених переселенців) в прийнятті рішень щодо розподілу донорської допомоги, формуванні та реалізації державної політики з питань внутрішньо переміщених осіб.

У сфері вищої освіти необхідно виділити комплекс проблем, на які наразилися вищі навчальні заклади, що переїхали із зони проведення АТО на контрольовану урядом України територію. Більшість студентів і викладачів таких ВНЗ є внутрішньо переміщеними особами. Через не залежні від них причини ВНЗ мають чимало проблем, в тому числі з матеріально-технічною базою, що в свою чергу створює труднощі з проходженням акредитацій спеціальностей і дотриманням ліцензійних умов. Відсутність державної програми з відновлення матеріально-технічної бази, а також особливого підходу Міністерства освіти і науки України щодо цієї категорії ВНЗ ставить під сумнів саме продовження їх існування. Науковий і викладацький склад ВНЗ також потребує особливої уваги і підтримки органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні їхніх житлових та соціальних проблем.

У частині відповідності практичної реалізації норм Закону з міжнародними правовими нормами необхідно зазначити негативну оцінку дій уряду України, яку надала Організація Об'єднаних Націй щодо практики призупинення здійснення соціальних виплат переселенцям.

Відсутність реєстрів соціального і тимчасового житла, цільових програм, спрямованих на придбання і будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб, може свідчити про порушення права на адекватний рівень життя, про порушення державою зобов'язань про надання основних, елементарних умов проживання переміщеним особам.

Враховуючи наведене рекомендуються такі заходи.

Верховній Раді України:

1. Внести зміни до Закону України «Про вищу освіту» щодо закріплення особливого статусу за вишами і науковим установами, які були переведені з тимчасово не контрольованих українським урядом територій.

2. Внести зміни до Податкового кодексу України щодо пільгового режиму оподаткування доходів фізичних осіб від здавання в оренду житлової нерухомості внутрішньо переміщеним особам.

3. Внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» стосовно організації взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування щодо сприяння в реалізації прав внутрішньо переміщеними особами.

4. Внести зміни до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»; ст. 4, зокрема п. 10, викласти в такій редакції: «Заявнику може бути відмовлено у наданні довідки, продовженні її дії або скасовано її дію...» (повернути формулювання цього пункту в редакції Закону від 27 березня 2015 року).

Кабінету Міністрів України:

Затвердити комплексну державну цільову програму про придбання та будівництво житла для внутрішньо переміщених осіб з визначенням джерел та обсягів фінансування.

Забезпечити відокремлення залежності пенсійних виплат ВПО від наявності у них довідки про взяття на облік ВПО.

Запровадити механізм громадського контролю за розподілом бюджетних і донорських коштів, спрямованих на забезпечення потреб ВПО, сприяти створенню умов для участі громадян (в тому числі ВПО) у прийнятті таких рішень, формуванні та реалізації державної політики з питань ВПО.

Спільно з Національним банком України розробити правові механізми можливостей рефінансування витрат на будівництво чи повернення процентів за оплаченими кредитами внутрішньо переміщеним особам, які внаслідок військового конфлікту набули інвалідність, залишились без годувальника чи без належної опіки або піклування (діти-сироти, одинокі батьки чи пенсіонери).

Розглянути доцільність скасування постанови КМУ від 15 червня 2015 року № 427 «Про внесення змін у постанову КМУ від 01.10.2014 №505» в частині обмеження права ВПО на вибір уповноваженого банку для отримання щомісячної адресної допомоги.

Передбачити можливість оплати житла переміщеним співробітникам органів державної влади з коштів бюджетів відповідних територіальних громад, за необхідності внести відповідні зміни у бюджетне законодавство.

Усунути різні підходи в правозастосовній практиці щодо визначення населених пунктів, переміщення з яких вважається допустимим для отримання статусу ВПО.

Розробити механізм стягнення з ВПО оплати житлово-комунальних послуг у випадку отримання ними відповідної допомоги і проживання в житлових приміщеннях державної чи комунальної форми власності.

Вдосконалити систему обміну інформацією щодо проблем ВПО між центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування.

Прийняти постанову «Про затвердження Порядку створення, ведення і доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних ВПО», у якій передбачити відображення у базі відповідної інформації згідно з Законом, зокрема відомості про людей з інвалідністю.

Внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо врегулюван-

ня процедури перерозподілу медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам Луганської і Донецької областей, а саме передбачити збільшення видатків, пов'язаних із збільшенням ВПО, які фактично отримують відповідні послуги на території цих областей (за рахунок відповідної субвенції території, не підконтрольної українській владі в зоні проведення АТО).

Прийняти постанову «Про затвердження Порядку забезпечення місцевими державними адміністраціями безоплатного проїзду залізничним і автомобільним транспортом ВПО до залишеного місця проживання» на виконання ч. 15 п. 8 ст. 11 Закону.

Внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін у Закон стосовно відновлення виплати щомісячної адресної допомоги у випадку працевлаштування ВПО.

Розглянути можливість звільнення ВПО від оплати послуг нотаріуса при посвідченні заяв про розірвання трудових відносин з роботодавцями, які залишились на окупованих територіях.

Внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо визначення механізмів підтримки (зменшення податкового тиску, впровадження пільгового кредитування, цільової фінансової допомоги тощо) для ведення ВПО малого і середнього бізнесу, в тому числі й у сільській місцевості.

Міністерству освіти і науки України:

Прийняти особливий порядок акредитації спеціальностей для ВНЗ, які були переміщені із зони проведення АТО і через об'єктивні причини не мають можливості проходити акредитацію у загальному порядку.

Прийняти програму відновлення матеріально-технічної бази ВНЗ, які переїхали із зони АТО.

Прийняти програму державної підтримки вчених і працівників ВНЗ, які переїхали із зони проведення АТО.

Прийняти рішення щодо проживання студентів ВНЗ, переміщених із зони АТО, у гуртожитках інших ВНЗ у місцях навчання на пільгових умовах, надання адресної допомоги студентам, які є внутрішньо переміщеними особами.

Міністерству соціальної політики України:

Забезпечити відкриття доступу до Єдиної інформаційної бази даних ВПО всім заінтересованим службам (правоохоронній, міграційній, центрам зайнятості, Пенсійному фонду та т. ін.), передбачити онлайн-оновлення бази всіма службами одночасно.

Систематизувати практику взяття на облік ВПО осіб, у яких відсутня у паспорті відмітка про реєстрацію місця проживання на непідконтрольних територіях; розробити і надати УПСЗН (Управління праці та соціального захисту населення) на місцях методичні рекомендації з цього питання.

Забезпечити проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної кампанії для представників центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів

місцевого самоврядування, зокрема працівників УПСЗН, і для ВПО стосовно основних змін положень Закону.

Спільно з офісом Уповноваженого ВРУ з прав людини організувати інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо відповідальності за порушення Закону України «Про захист персональних даних» в частині поширення персональних даних ВПО місцевими УПСЗН.

Міністерству регіонального розвитку та житлово-комунального господарства України:

Спільно з місцевими органами державної влади створити реєстр соціального і тимчасового житла для вимушених переселенців, розробити проекти розвитку місцевих громад щодо будівництва житла для переселених громадян з врахуванням їх потреб, удосконалити інформаційний облік всіх категорій переміщених осіб, які потребують поліпшення житлових умов.

Обласним державним адміністраціям:

Спільно з органами місцевого самоврядування та з державними банківськими закладами сформувані передбачені Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» регіональні довгострокові програми з цільового кредитування будівництва та придбання житла для внутрішньо переміщених осіб.

Своєчасно і в повному обсязі надавати запитувану інформацію в межах виконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Розробити і затвердити комплексні регіональні цільові програми щодо підтримки і соціальної адаптації ВПО з визначенням джерел та обсягів їх фінансування.

Розробити місцеві програми з інвестиційної привабливості регіонів і створення пільгових умов для здійснення підприємницької діяльності.

Організувати і провести заходи із залученням співробітників служби зайнятості Луганської області, представників бізнесу та громадських організацій, які займаються проблемами ВПО, спрямовані на підвищення рівня зайнятості ВПО, зокрема популяризації такого заходу сприяння зайнятості, як компенсація витрат роботодавця на оплату праці за працевлаштування зареєстрованих безробітних із числа ВПО.

Органам місцевого самоврядування:

Приймати рішення щодо планування витрат на закупівлю медичних препаратів з урахуванням ВПО з окремими видами захворювань (діабет, ниркова недостатність тощо).

Список використаних джерел:

1. Звіт Луганського обласного правозахисного центру «Альтернатива»: моніторинг та аналіз наслідків прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (лютий – вересень 2016 року).

РЕХТМАН Єлізавета Григорівна
аналітик Донецької обласної організації
Всеукраїнської громадської організації
«Комітет виборців України»
та аналітичного центру «Фабрика думки „Донбас”»,
м. Київ, Україна

КОМУНІКАЦІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕІНТЕГРАЦІЇ ДОНБАСУ

Попри те, що майбутнє непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей залишається невизначеним, хід Нормандських і Мінських переговорів засвідчує, що так звані республіки не сприймаються як життєздатні і самостійні політичні суб'єкти. Відповідно, найбільш вірогідною видається поступова реінтеграція непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей в Україну, хоча умови цього процесу є все ще невідомими.

З огляду на імовірність такого сценарію зростає необхідність розробки державної політики щодо непідконтрольних територій, мета якої – створення умов для їх реінтеграції.

Проаналізувавши результати дослідження «Особливості свідомості жителів підконтрольної та непідконтрольної Україні територій Донецької області», що проводилося на замовлення аналітичного центру «Фабрика думки „Донбас”» українським офісом міжнародного дослідницького агентства IFAK Institut у червні 2016 року, доходимо висновку, що державна політика України щодо непідконтрольних територій повинна містити комунікаційну складову [1].

Метою виступу є *обґрунтування необхідності використання комунікації як інструменту сприяння реінтеграції непідконтрольних територій в Україну*. Тож розглянемо основні результати дослідження, після чого надамо рекомендації для державної комунікаційної політики щодо непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей.

Завданням дослідження «Особливості свідомості жителів підконтрольної та непідконтрольної Україні територій Донецької області» було з'ясування того, як два роки конфлікту на сході України вплинули на свідомість жителів підконтрольної та непідконтрольної територій Донецької області.

Аналітики «Фабрики думки „Донбас”» виявили, що жителі підконтрольної та непідконтрольної територій Донецької області зберігають соціокультурну гомогенність, а саме такі ознаки, як:

– досить *сильна територіальна ідентичність*, для якої характерне відчуття приналежності до населеного пункту та регіону проживання (Донбас, Донецька область);

– *патерналістські орієнтації* (потреба у захисті з боку «сильної держави», прихильність до політичної системи з концентрацією повноважень у руках «сильного лідера» або кількох партій);

– *значущість економічних і культурних зв'язків із Росією* [1, с. 14].

Проте за два роки конфлікту між мешканцями підконтрольної та непідконтрольної територій з'явилися певні відмінності, зумовлені такими об'єктивними факторами, як:

– проживання з різних сторін лінії фронту, наявність умовного кордону між двома частинами області та перетин блокпостів;

– послаблення інституційних зв'язків жителів непідконтрольної території з Українською державою, що полягає в обмеженому користуванні адміністративними, соціальними та іншими послугами держави Україна;

– різноспрямований інформаційний вплив на жителів обох територій області: мешканці непідконтрольної території області мають обмежений доступ до українських ЗМІ та є споживачами антиукраїнської пропаганди, а мешканці підконтрольної частини перебувають в українському інформаційному просторі [1, с. 14].

До відмінностей між жителями обох територій Донецької області, спричинених конфліктом, можна віднести наступні тенденції.

1. Розпочалось формування *нової ідентичності «громадянин ДНР»* серед жителів непідконтрольної частини області (на рівні 18%).

2. Українська громадянська ідентичність жителів непідконтрольної території є слабшою у порівнянні з жителями підконтрольної території.

3. Дистанціювання жителів непідконтрольної території Донецької області від держави Україна.

4. Виражене (у порівнянні з жителями підконтрольної частини) відчуття дистанції у жителів непідконтрольної частини області щодо жителів інших регіонів України.

5. Досить сильне (у порівнянні з жителями підконтрольної частини) відчуття власної соціокультурної своєрідності – несхожість ані на жителів інших регіонів України, ані на жителів Росії [1, с. 14].

Показником дистанції між жителями непідконтрольної частини області та державою Україна є *почуття страху перед поверненням території їхнього проживання під контроль України* (на рівні 28%) [1, с. 14].

У той час як у значної частини мешканців непідконтрольної території області є розуміння того, що за економічними параметрами (рівень добробуту, можливості працевлаштування і рівень цін) умови життя в Україні є кращими, ніж у «ДНР», *політичні параметри* (дотримання прав і свобод, готов-

ність влади дослухатися до жителів території) *оцінюються радше на користь «ДНР»* [1, с. 15].

Затягування конфлікту на 3–5 років може призвести до поглиблення відмінностей між жителями непідконтрольної частини з одного боку та мешканцями підконтрольної території Донецької області і мешканцями інших регіонів України – з іншого. Аби попередити подальшу дезінтеграцію жителів непідконтрольної території області, ми пропонуємо вжити наступних кроків у державній політиці.

Інформаційна політика

1. Нейтралізація цифрового та аналогового мовлення так званих республіканських і російських телеканалів з непідконтрольних територій Донецької області.

2. Поширення українського телемовлення на непідконтрольній території Донецької області шляхом:

– підвищення якості мовлення з телевізійних веж та ретрансляторів на підконтрольній території області (врахування особливостей рельєфу перед зведенням телевеж та прорахування їх висоти для охоплення всієї непідконтрольної території);

– зведення потужної телевежі на підконтрольній частині області з технічними показниками, що відповідають або переважають показники Донецької телевежі [1, с. 16].

Стратегічна комунікація

Розробка стратегії (концепції, доктрини) зі стратегічних комунікацій України – документа, який закріплює загальні принципи та підходи до внутрішньої та зовнішньої комунікації України, а також містить ключові наративи такої комунікації. Передусім у документі необхідно визначити принцип синхронізації державної політики з інформуванням громадськості про неї та інтеграції комунікації у процес розробки та реалізації державної політики.

Оперативно-тактична комунікація

1. Розробка і реалізація комунікаційної стратегії для сприяння реінтеграції Донбасу, що містить наступні складові: 1) смислової (систему наративів і меседжів для внутрішньої та зовнішньої комунікації); 2) інституціональну (функції і завдання суб'єктів комунікації, а саме органів державної влади та громадського сектору); 3) інструментальну (канали та інструменти комунікації з цільовою аудиторією).

2. Комунікаційна стратегія повинна чітко визначати координаційний орган державної комунікації щодо Донбасу. Таким органом може стати Міністерство інформаційної політики України.

3. Внутрішня державна комунікація щодо Донбасу повинна пояснювати державну політику щодо непідконтрольних територій та сценаріїв їх реінте-

графії, а також сприяти підвищенню лояльності до України серед жителів непідконтрольних територій.

4. Зовнішня державна комунікація щодо Донбасу повинна пояснювати міжнародній спільноті єдину позицію України щодо конфлікту на сході України.

5. Розробка і проведення комплексної інформаційної кампанії серед жителів підконтрольної та непідконтрольної територій Донецької області, спрямованої на зміцнення їхньої української громадянської ідентичності [1, с. 16].

Список використаних джерел:

1. Аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження «Особливості свідомості та ідентичності жителів підконтрольних і непідконтрольних територій Донецької області», аналітичний центр «Фабрика думки „Донбас”» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.cvu.dn.ua/uk/publication/osoblyvosti-svidomosti-ta-identychnosti-meshkanciv-donechchynu>

ГОВОРУХА Олена Олександрівна
старший викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина
або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

СПЕЦІАЛЬНИЙ СТАТУС ПЕРЕСЕЛЕНЦЯ

Збройні конфлікти ХХ–ХХІ ст.ст. по всьому світу вимусили майже 38 млн людей переміститися в межах своїх країн [1].

Варто наголосити, що регулювання внутрішніх переміщень – проблема, над якою постійно працює міжнародна спільнота. З 1998 року ООН було схвалено основні Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країн, які ґрунтуються на тому, що незважаючи на чинне міжнародне гуманітарне право та норми із захисту прав, які людини поширюються на внутрішньо переміщених осіб, в деяких аспектах вони не є достатніми для забезпечення належного захисту. Визначені принципи не є обов'язковим правовим документом, проте засновані на нормах міжнародного права та передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх фазах процесу, або специфічні для кожної з них. Законодавчі норми цього документа покликані захистити внутрішньо переміщених осіб від дискримінації, пов'язаної з їхнім становищем, забезпечити їм права і свободи, визначені міжнародним та національним законодавством [2].

Основне найбільш повне та чітке визначення для внутрішньо переміщених осіб (ВПО), надане Європейською радою у справах біженців та вигнанців (ECRE) – це люди, які не перетинають міжнародних кордонів, а переселяються через стихійну негоду, бойові дії, різного масштабу катастрофи з одного регіону країни до іншого.

В історії України до значного переміщення громадян усередині нашої держави призвели анексія Криму та події на сході України. Так, згідно з офіційними джерелами, станом на жовтень 2016 року взято на облік понад 1,8 млн внутрішньо переміщених осіб.

Україну буквально накрила лавина переселенців, і ця обставина поставила перед державою принципово нові, невідомі досі виклики. Наша держава вчиться жити в новій реальності.

З метою вирішення проблем та напрацювання певних теорій Україна тісно співпрацює у питаннях про права внутрішніх переселенців з рядом міжна-

родних організацій, серед яких Рада Європи, ОБСЄ, а також консультанти від Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН) [3].

20 жовтня 2014 року Верховною Радою України прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (набрав чинності 22 листопада 2014 року), який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. У результаті численних дискусій та узгоджень Закон було визнано міжнародними організаціями та українськими правозахисниками як прогресивний і такий, що відповідає міжнародним стандартам у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб.

Відповідно до зазначеного Закону внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Для отримання довідки внутрішньо переміщена особа має звернутися до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення за місцем фактичного проживання із заявою про отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Термін дії такої довідки становить шість місяців з моменту її видачі. З метою обліку внутрішньо переміщених осіб створюється єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб.

Довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує її місце проживання. Управління Державної міграційної служби (у відповідному регіоні) проставляє у довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи відмітку про реєстрацію місця проживання, в якій зазначається адреса фактичного проживання, за якою особі може бути вручено офіційну кореспонденцію. При цьому відмітка про реєстрацію місця проживання внутрішньо переміщеної особи не вноситься до її паспортного документа.

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 чинного законодавства України.

Окрім наведеного Закону питання внутрішньо переміщених осіб в Україні регулюється також законодавчими актами, до яких належать:

– Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII;

– Закон України «Про створення вільної економічної зони „Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12 серпня 2014 року № 1636-VII.

Оскільки внутрішньо переміщені особи є новим для України явищем, то політика держави щодо вимушених переселенців не може бути реалізована без нових державних інституцій, діяльність яких була б спрямована на вирішення конкретних завдань із забезпечення прав та свобод цієї категорії громадян.

З цією метою 20 квітня 2016 року шляхом злиття Держагентства з питань відновлення Донбасу і Держслужби з питань АР Крим та Севастополя утворене Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Зазначене Міністерство повинно опікуватись внутрішньо переміщеними особами, захищати права та свободи громадян України, які залишились на тимчасово окупованих та анексованих територіях. Діяльність даного державного органу має орієнтуватись на розроблені підходи до формування стратегічних пріоритетів і відповідну державну політику стосовно внутрішньо переміщених осіб, у зв'язку з чим розроблено Державну програму підтримки внутрішньо переміщених осіб.

На сьогодні існує ряд державних програм і стратегій, які сприяють в розв'язанні проблем переселенців. Як приклад, програма регіональних радників при Мінсоцполітики, створена для того, щоб оперативно розв'язувати як існуючі проблеми, пов'язані з переселенцями, так і нові.

З 1 серпня 2016 року Міністерство соціальної політики в тестовому режимі запустило Єдиний реєстр внутрішньо переміщених осіб. До цього він обмежувався регіональними форматами: кожен окремий орган соціального захисту адміністративно-територіальної одиниці мав свій реєстр. Працювали вони автономно, що унеможливлювало уявлення про загальну картину щодо кількості переселенців, їх місцезнаходження, реального стану виплат тощо.

Тобто робота з розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб проводиться, але про повне забезпечення всіх потреб переселенців на сьогодні говорити не доводиться.

Водночас слід наголосити на тому, що в реаліях сьогодення навіть звичайним громадянам інколи складно вирішувати, здавалося б, елементарні питання, такі як влаштування дитини до дитячого садка чи школи, вступ до ВНЗ; працевлаштування; надання медичної допомоги за місцем проживання, але без реєстрації, не говорячи вже про бюрократичні перепони в отриманні різного роду довідок тощо. Особливо це стосується великих міст, куди, як показала практика, і намагаються потрапити більшість переселенців. Розуміючи всю складність ситуації, у якій опинилися внутрішньо переміщені особи в Україні, хотілося б сподіватися і на розуміння з їхнього боку, оскільки ряд проблем характерні не лише для переселенців, а й для місцевих жителів. Враховуючи той факт, що країна перебуває у кризовому стані і тільки стає на

шлях реформ, можна стверджувати, що комплекс заходів, спрямованих на розв'язання проблем переселенців, здійснюється, і є хоча й недостатнім, проте значним. При цьому наявність програм і стратегій, у тому числі й міжнародних, що спрямовані на допомогу внутрішньо переміщеним особам, мають спонукати останніх до активних дій з налагодження свого побуту.

Питання внутрішньо переміщених осіб має бути одним із пріоритетів будь-якої державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки. Важливо координувати зусилля держави та громадянського суспільства у допомозі внутрішньо переміщеним особам з метою вирішення максимуму проблем, які постали перед громадянами. Важливо мати також докладну статистику щодо кількості внутрішньо переміщених осіб і щодо того, якої допомоги вони конкретно потребують.

Органам державного управління необхідно опрацювати та доречно використовувати досвід інших країн для ефективного розв'язання проблем з внутрішньо переміщеними особами. При цьому необхідна тісна взаємодія між міністерствами та відомствами з метою координації їхніх дій, забезпечення надання практичної допомоги й вироблення ефективної моделі державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб тощо.

Щодо правової підтримки та законодавчого проектування, то для України Керівні принципи ООН є найбільш надійними орієнтирами, в яких використані всі норми міжнародно-правових документів і які можуть стати частиною національного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Global Overview 2015: people internally displaced by conflict and violence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bit.ly/1KGwGVg>
2. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>
3. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680697cbb>

СКАЗКО Ігор Романович
викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів
громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИМИ ОСОБАМИ ТА ЖИТЕЛЯМИ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ

Анексія Російською Федерацією Кримського півострова та проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей суттєво вплинули на реалізацію прав громадян України, які залишились там проживати, а також внутрішньо переміщених осіб.

За даними міжнародних організацій станом на червень 2016 року на неконтрольованих Україною територіях, у так званих ДНР, ЛНР, проживає 2,7 мільйона людей, у яких виникають щоденні проблеми реалізації природних прав на шлюб, на сім'ю, материнство та батьківство, на реєстрацію фактів народження, одруження, смерті тощо.

Статтею 2 Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану» визначено, що державній реєстрації підлягають факти народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу у випадках, передбачених законом, зміна імені, смерть.

У статті 7 Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року, ратифікованої постановою Верховної Ради України від 27 лютого 1991 року, закріплено, що дитина має бути зареєстрована одразу після народження і з моменту народження має право на ім'я і набуття громадянства.

Підставою для проведення державної реєстрації народження дитини є визначені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, документи, що підтверджують факт народження.

Фактично лікувальні установи, що знаходяться на територіях Донецької та Луганської «республік», при народженні дитини видають батькам довідки про народження, на підставі яких в незаконних органах влади цих «республік» можна отримати свідоцтва про народження.

17 березня 2015 року Верховна Рада України визнала окремі райони Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод гро-

мадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом, а будь-який акт, виданий ними, є недійсним і не створює правових наслідків.

У зв'язку з цим на даний час однією з основних проблем, яка виникає у мешканців цих регіонів, є отримання документів, що підтверджують нові факти або зміну цивільного стану, які трапилися після початку конфлікту і втрати Українським урядом ефективного контролю за певною територією країни. У результаті діти, народжені у районах, підконтрольних озброєним групам, не мають документів, що визнаються в Україні. Це спричиняє правові та практичні складнощі, передусім при доступі до соціальних та медичних послуг на території, підконтрольній урядову, позбавляє батьків права на відповідну фінансову допомогу від держави та інші соціальні блага.

Тому законодавець визначив шлях їх вирішення через звернення особи до суду за встановленням факту народження громадянина України і видачею свідоцтва про народження.

Цивільний процесуальний кодекс України 4 лютого 2016 року було доповнено ст. 257-1, яка спрощує процедуру отримання свідоцтва про народження в судовому порядку в таких випадках через дозвіл подання такого виду заяв до будь-якого суду на територіях, що контролюються Урядом України.

Відповідна заява має бути розглянута невідкладно з моменту надходження її до суду, а ухвалене судом рішення у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України підлягає негайному виконанню.

Після встановлення судом факту народження свідоцтво про народження можна отримати у будь-якому відділі реєстрації актів цивільного стану.

Така сама процедура визначена і для встановлення факту смерті та отримання свідоцтва про смерть.

На нашу думку, зазначені зміни до ЦПК України хоча спростили порядок правового встановлення юридичних фактів у справах стосовно народження або смерті, що мали місце у районах, підконтрольних озброєним групам; однак не вирішили цю проблему, яка стосується мешканців окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб.

Так, вивчення судових рішень в цій категорії справ, постановлених у 2016 році, засвідчило, що місцевими судами міста Києва не завжди додержуються вимоги закону щодо невідкладного їх розгляду з моменту надходження відповідної заяви до суду.

Зокрема, суддею Деснянського районного суду міста Києва 1 липня 2016 року відкрито провадження у справі № 754/8489/16-ц за заявою ОСОБА_1 про встановлення факту народження дитини, однак призначе-

но справу до судового засідання лише на 4 серпня 2016 року, і такі випадки непоодинокі [1].

Також суди нерідко залишають без руху заяви про встановлення факту народження дитини, посилаючись на те, що в порушення вимог ст.ст. 119, 258 ЦПК України заявник не зазначив докази, що підтверджують даний факт [2]. Наведене вказує, що жителі окупованих територій не завжди можуть самостійно підготувати позовну заяву, яка б відповідала вимогам закону, тому потребують фахової юридичної допомоги.

Однак питання щодо доступу до безоплатної вторинної правової допомоги для внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій, тобто правової допомоги під час судового провадження, залишилось неврегульованим.

Інше питання стосується сплати судового збору, що обмежує можливість для великої кількості таких осіб подати відповідну заяву до суду.

Ще одна проблема полягає в тому, що згідно з ч. 2 ст. 144 Сімейного кодексу України на батьків покладено обов'язок не пізніше одного місяця зареєструвати новонароджену дитину в органі державної реєстрації актів цивільного стану. Однак відповідальність, передбачена ч. 2 ст. 212-1 КУпАП за невиконання даного обов'язку, для мешканців тимчасово окупованих територій не скасована.

Тому пропонуємо включити внутрішньо переміщених осіб та жителів тимчасово окупованих територій до категорії осіб, які мають право на безоплатну вторинну правову допомогу відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу», а також внести зміни до законів України «Про судовий збір» щодо звільнення цієї категорії від сплати судового збору у справах про встановлення фактів народження і смерті, а також у певних інших категоріях справ, пов'язаних з їх порушенням, а також до Сімейного кодексу України.

Крім того, у ст. 257-1 ЦПК України необхідно дати визначення термінів «невідкладно» та «негайно» або ж чітко прописати строки розгляду заяви з дня її надходження до суду, наприклад, «протягом 24 годин».

Враховуючи наявні проблеми при судовому розгляді, доцільно запровадити адміністративну процедуру отримання свідоцтв про народження або смерті осіб на тимчасово окупованих територіях.

На нашу думку, слід внести відповідні зміни у розділи I та III Правил державної реєстрації актів громадянського стану в Україні, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 року № 52/5, зазначивши, що інформація, яка міститься у документах нелегітимної влади, що засвідчують факти народження, шлюбу або смерті фізичної особи, які виникли на тимчасово окупованій території України, разом з іншими доказами може бути достатньою підставою для внесення відомостей у реєстри актів цивільного стану України на підставі заяв внутрішньо переміщених осіб чи

осіб, які залишаються проживати на тимчасово окупованій території України.

Адміністративна процедура може бути запроваджена, гарантуючи при цьому право заявників у разі необхідності вирішувати питання в судовому порядку.

Показовим у цьому розумінні є Доповідь Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй щодо ситуації з правами людини в Україні (16 листопада 2015 року – 15 лютого 2016 року), в якій зазначено, що «...Уряд України не визнає свідоцтва про народження та смерть, видані «Донецькою народною республікою» та «Луганською народною республікою». Згідно з прецедентним правом Міжнародного суду та Європейського суду з прав людини акти цивільного стану, видані на територіях, контрольованих озброєними групами, повинні визнаватися в адміністративному порядку, а не через судовий розгляд. Чинний порядок призводить до дискримінації за ознакою походження» [3].

Такої ж позиції дотримується Європейський суд з прав людини в рішенні від 18 грудня 1996 року у справі «Лоїзиду проти Туреччини» (п. 45): «...міжнародне право визнає законність деяких юридичних домовленостей і дій, наприклад народження, смерті і одруження, наслідки яких можуть ігноруватись тільки в ущерб жителям тої чи іншої території (див. у зв'язку з цим консультативну думку про юридичні наслідки триваючої, не дивлячись на Резолюцію Ради Безпеки 276 (1970 р.), присутності Південної Африки в Намібії (Міжнародний Суд ООН; Reports, 1971, т. 16 с. 56 п. 125)» [4].

Список використаних джерел:

1. Ухвала Деснянського районного суду міста Києва у справі від 1 липня 2016 року № 754/8489/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59000105>
2. Ухвала Подільського районного суду міста Києва у справі від 8 липня 2016 року № 758/8318/16-ц // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59082489>
3. Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні від 16 листопада 2015 року – 15 лютого 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016_Ukrainian.pdf
4. Справа «Лоїзиду проти Туреччини» (*Loizidou v. Turkey*), постанова від 18 грудня 1996 року, ЄСПЛ (1996), п. 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Europeancourt.ru/uploads/ECHR_Loizidou V Turkey_18_12_1996](http://Europeancourt.ru/uploads/ECHR_Loizidou_V_Turkey_18_12_1996)

ЧАЙКОВСЬКА Наталя Павлівна

старший викладач відділу підготовки прокурорів
з представництва інтересів громадянина або держави в суді
Національної академії прокуратури України,
м. Київ, Україна

ПРО СТАТУС МИРНИХ (ЦИВІЛЬНИХ) ОСІБ, ЯКІ СТАЛИ ІНВАЛІДАМИ ВНАСЛІДОК ПОРАНЕНЬ, КАЛІЦТВА, КОНТУЗІЇ ЧИ ІНШИХ УШКОДЖЕНЬ ЗДОРОВ'Я, ОТРИМАНИХ ПІД ЧАС ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ

Кожна людина прагне жити у безпеці, що є цілком зрозумілим і природним, оскільки саме безпека є необхідною і найважливішою умовою її існування.

З 2014 року перед українським суспільством постали нові виклики, зумовлені тимчасовою окупацією частини території власної держави. З цих підстав Україна третій рік поспіль несе колосальні втрати у соціально-економічній, військовій, екологічній, науково-технічній, інформаційній та інших сферах суспільного життя. Тому найголовнішою проблемою на сьогодні є забезпечення національної безпеки України.

Події на сході України стали значним випробуванням для країни та спричинили вимушену внутрішню міграцію значної частини цивільного населення. За інформацією Міністерства соціальної політики України, станом на 24 жовтня 2016 року, за даними структурних підрозділів соціального захисту населення обласних та Київської міської державних адміністрацій, взято на облік 1 672 251 переселенець або 1 351 775 сімей [1].

Звернемо увагу на сучасні проблеми законодавчого забезпечення правового статусу та гарантій соціального захисту цивільного населення, яке не бере участі у бойових діях на сході України.

На наш погляд, у контексті досліджуваної проблеми пізнавальним є виступ Президента України Петра Порошенка на загальних дебатах 71 сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй. За словами Глави держави, Україна з власного трагічного досвіду знає, що таке тероризм, експортований ззовні. Терористична складова неоголошеної гібридної війни Росії проти нашої держави стала реальністю повсякденного життя на окупованих територіях Донецької та Луганської областей. У розпорядженні іноземних терористів, передусім з Росії, які становлять значну частину 38-тисячного незаконного військового формування на Донбасі, перебуває близько 700 танків, 1200 бойових броньованих машин, більше 1300 артилерійських систем та реактивних систем залпового вогню.

На жаль, внаслідок бойових дій на сході України загинуло 2430 осіб. Загалом кількість жертв нав'язаної нам війни досягла 10 тисяч – 2,5 тис. військових та 7,5 тис. мирних мешканців [2].

Нагадаємо, що в березні 2014 року Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини направило в Україну Моніторингову місію з прав людини для оцінки та складання звіту про ситуацію у галузі прав людини, а також для надання допомоги Уряду України та підготовки відповідних рекомендацій. За результатами роботи оприлюднюються звіти про ситуацію з правами людини в Україні.

Особливе занепокоєння викликають дані Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні про підвищення останнім часом кількості жертв серед цивільного населення Донецької та Луганської областей внаслідок обстрілів. Так, за період з 16 травня по 15 серпня 2016 року в районі конфлікту на сході України зафіксовано 109 жертв серед цивільного населення, спричинених обстрілами (11 загиблих і 98 поранених). Цей показник на 60 відсотків більший від кількості жертв серед цивільного населення, спричинених обстрілами за період з 1 вересня 2015 року по 15 травня 2016 року, коли загалом було зафіксовано 67 таких жертв (12 загиблих і 55 поранених) [3].

У заяві голови Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні пані Фіони Фрейзер йдеться, що з початку збройного конфлікту до 15 вересня 2016 року зафіксовано понад 32 тисячі жертв серед цивільного населення, українських військових та представників збройних груп (9 640 загиблих і 22 431 поранених) [4].

Моніторинговою місією ООН з прав людини в Україні висловлено слушну рекомендацію щодо необхідності забезпечення рівного захисту усіх людей, які постраждали від конфлікту, що має вирішальне значення для мирного відновлення українського суспільства.

Варто зауважити, що гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб встановлює Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». Проте статус та гарантії соціального захисту мирних (цивільних) осіб, які стали інвалідами внаслідок поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, отриманих під час збройного конфлікту на сході України, на законодавчому рівні дотепер не визначено.

Які ж критерії встановлення інвалідності відповідно до законодавства України? За змістом п. 26 Положення про порядок, умови та критерії встановлення інвалідності, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 року № 1317, причинами інвалідності є: загальне захворювання; інвалідність з дитинства; нещасний випадок на виробництві (трудове каліцтво чи інше ушкодження здоров'я); професійне захворювання; поранення, контузії, каліцтва: одержані під час захисту Батьківщини, виконання обов'яз-

ків військової служби (службових обов'язків) чи пов'язані з перебуванням на фронті, у партизанських загонах і з'єднаннях, підпільних організаціях і групах та інших формуваннях, що визнані такими згідно із законодавством, в районі воєнних дій на прифронтових дільницях залізниць, на спорудженні оборонних рубежів, військово-морських баз та аеродромів у період громадянської та Великої Вітчизняної воєни або з участю у бойових діях у мирний час; одержані під час захисту Батьківщини, виконання інших обов'язків військової служби, пов'язаних з перебуванням на фронті в інші періоди; в районах бойових дій у період Великої Вітчизняної війни та від вибухових речовин, боєприпасів і військового озброєння у повоєнний період, а також під час виконання робіт, пов'язаних з розмінуванням боєприпасів часів Великої Вітчизняної війни незалежно від часу їх виконання; одержані у неповнолітньому віці внаслідок воєнних дій громадянських і Великої Вітчизняної воєни та в повоєнний період; пов'язані з участю у бойових діях та перебуванням на території інших держав; пов'язані з виконанням службових обов'язків, ліквідацією наслідків Чорнобильської катастрофи, ядерних аварій, ядерних випробувань, з участю у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї, іншим ураженням ядерними матеріалами; одержані внаслідок політичних репресій; пов'язані з виконанням обов'язків військової служби або службових обов'язків з охорони громадського порядку, боротьби із злочинністю та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій; одержані під час участі у масових акціях громадського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за євроінтеграцію та проти режиму Януковича (у Революції Гідності); захворювання: отримані під час проходження військової служби чи служби в органах внутрішніх справ, державної безпеки, інших військових формуваннях; пов'язані з впливом радіоактивного опромінення внаслідок Чорнобильської катастрофи; одержані в період проходження військової служби і служби в органах внутрішніх справ, державній пожежній охороні, органах і підрозділах цивільного захисту, Держспецзв'язку.

Системний аналіз правових норм вказаного Положення та Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» дає можливість дійти висновку: причиною інвалідності осіб, які отримали поранення, каліцтво, контузію чи інші ушкодження здоров'я під час збройного конфлікту на сході України, може бути загальне захворювання і до інвалідів війни вони не прирівнюються.

Необхідно зазначити, що на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, яке відбулось 21 вересня 2016 року, розглянуто проект Закону України «Про статус і соціальний захист мирних (цивільних) громадян, які постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції», реєстр. № 4794, та прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду в першому читанні прийняти даний законопроект за основу [5].

Зазначений проект закону передбачає низку державних соціальних га-

рантій щодо медичного, соціального та пенсійного забезпечення постраждалих внаслідок антитерористичної операції. Загалом підтримуючи необхідність забезпечення належного соціального захисту мирних (цивільних) громадян, які постраждали внаслідок збройного конфлікту на сході України, не вбачаємо за доцільне приймати окремих законопроект з цього приводу.

Для розв'язання наведеної вище проблеми пропонуємо розробити законопроект «Про внесення зміни до статті 7 Закону України „Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту”», передбачивши можливість встановлення статусу інвалідів війни для категорій осіб, які стали інвалідами внаслідок поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, отриманих під час збройного конфлікту на сході України. На нашу думку, визначення порядку надання статусу інваліда війни зазначеним особам доцільно делегувати Кабінету Міністрів України.

Сподіваємося, що в Україні найближчим часом будуть посилені правові гарантії соціального захисту мирних (цивільних) громадян, які постраждали внаслідок збройного конфлікту в Донецькій і Луганській областях.

Список використаних джерел:

1. Обліковано 1 672 251 переселенець, – Мінсоцполітики // Офіційний веб-портал Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://msp.gov.ua/news/11112.html>
2. Виступ Президента України Петра Порошенка на загальних дебатах 71-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/vistup-prezidenta-ukrayini-petra-poroshenka-na-zagalnih-deba-38237>
3. П'ятнадцята доповідь Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні (16 травня – 15 серпня 2016 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine15thReport_ukr.pdf
4. Заява голови Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні, пані Фіони Фрейзер, з нагоди презентації 15 публічної шоквартальної доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uacrisis.org/ua/47198-statement-un-human-rights>
5. Члени Комітету одногосно підтримали законодавчу ініціативу щодо запровадження соціального захисту для мирних громадян, які постраждали внаслідок проведення антитерористичної операції // Офіційний портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://komspir.rada.gov.ua/news/main_news/73357.html

МИХАЙЛОВСЬКИЙ Віктор Ігорович
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна

ЩОДО ПОНЯТТЯ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ»: МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Сучасний світ стає дедалі конфліктнішим, зростає кількість війн, природних та техногенних аварій, що призводить до значного збільшення міграційних потоків населення. Доречно зауважити, що більш ніж у 50 країнах світу знаходиться понад 38 мільйонів осіб, які у зв'язку зі стихійними та техногенними катастрофами, повсюдними проявами насильства, політичними переслідуваннями, збройними конфліктами, соціальними та економічними труднощами змушені покинути своє основне місце проживання та переселитись на більш сприятливі території. Цих осіб в різних країнах світу називають неоднаково: «внутрішніми біженцями», «внутрішніми переселенцями», «вимушеними мігрантами», тоді як українським законодавцем їх визначено як «внутрішньо переміщені особи».

Поняття «переміщена особа» почало широко використовуватися під час Другої світової війни, в результаті якої близько 10 млн осіб було залучено до примусової праці або вислано з країн звичного місця проживання за расовими, релігійними чи політичними міркуваннями [1, с. 7]. Згодом поняття «внутрішньо переміщені особи» у світовому суспільстві почало активно використовуватися в кінці ХХ ст., коли виникла проблема збільшення кількості осіб, вимушених здійснити переміщення в межах країни, та коли міжнародно-правові акти, що забезпечують права та обов'язки людини та громадянина, не повністю забезпечували захист вимушеним переселенцям всередині країни.

Враховуючи кризову ситуацію, яка склалася у світі з внутрішньо переміщеними особами, Генеральний секретар ООН на прохання Комісії з прав людини призначив у 1992 р. доктора Франсіса М. Денга своїм представником з питань переміщених осіб і доручив йому розробити нормативні рамки щодо забезпечення захисту осіб, переміщених всередині країни [2, с. 314–315]. Таким чином, першою точкою відліку у визначенні та розвитку поняття ВПО, можна назвати розробку Керівних принципів з питань переміщених осіб в межах країни розроблених за дорученням Генеральної Асамблеї ООН і Комісії з прав людини, і прийнятих у 1998 році.

У Керівних принципах з питань переміщених осіб в межах країни, внутрішньо переміщені особи визначаються, як особи чи групи осіб, яких при-

мусили або вимусили покинути чи залишити своє житло чи місця постійного проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насилля, порушення прав людини, природних чи техногенних катастроф, і хто не перетинав міжнародно-визначених державних кордонів [3].

Важливе значення у ході дослідження поняття «внутрішньо переміщені особи» має міжнародне законодавство. Так, відповідно до статті 1 Кампальської конвенції, в якій осіб, переміщених в межах країни, визначають як осіб або групи осіб, які були змушені бігти зі своїх будинків чи місць традиційного проживання або покинути їх, зокрема, внаслідок збройного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, природних або антропогенних катастроф, або для того, щоб уникнути таких наслідків, і які не перетинали міжнародно-визначений кордон держави.

Аналізуючи статистику країн, де існує проблема внутрішнього переміщення, цікавим є визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб» в законодавстві Колумбії як американської країни з найбільшою кількістю внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до Закону Колумбії № 387 внутрішньо переміщеною особою вважається кожна людина, яка була змушена мігрувати в межах національної території, відмовившись від свого місця проживання або звичайної господарської діяльності, оскільки їхнє життя, фізичну недоторканність, безпеку чи особисту свободу було порушено або безпосередньо перебуває під загрозою, через виникнення будь-якої з наступних ситуацій:

- внутрішній збройний конфлікт;
- внутрішніх заворушень і напруги;
- загального насильства;
- масові порушення прав людини;
- порушення норм міжнародного гуманітарного права або інших обставин, що походять з попередніх ситуацій, які можуть радикально змінити суспільний порядок.

Не менший інтерес викликає і галузеве законодавство Грузії як країни, в якій вже тривалий час існує проблема внутрішньої міграції. Відповідно до ст. 6 Закону Грузії від 1 березня 2014 року «Про внутрішніх переміщених осіб та тих, що зазнають переслідувань, з окупованих територій Грузії» внутрішньо переміщені особи – це громадяни Грузії або особи без громадянства, які були змушені покинути свої місця проживання внаслідок окупації території іноземною державою, агресії, воєнного конфлікту, масового насильства та/або масового порушення прав людини (закон не поширюється на ВПО внаслідок стихійних лих та техногенних катастроф).

Також для більш детального дослідження визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» потрібно звернути увагу на Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», в якому зазначається,

що 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.

Аналізуючи ці визначення поняття «внутрішньо переміщених осіб», можна виокремити основні підстави такого переміщення:

- уникнення наслідків збройного конфлікту;
- постійні прояви насильства;
- порушення прав людини;
- природні чи техногенні катастрофи;
- окупація території іноземною державою;
- порушення норм міжнародного гуманітарного права або інших обставин, що походять з попередніх ситуацій, які можуть радикально змінити суспільний порядок.

Таким чином, на підставі аналізу визначення поняття «внутрішньо переміщені особи» в міжнародно-правових актах та в національному законодавстві можна сформулювати поняття внутрішньо переміщеної особи, це громадяни України, особи без громадянства або іноземці, які перебувають на території України на законних підставах і змушені покинути своє житло або постійне місце свого проживання, зокрема, в результаті чи з метою уникнення наслідків збройного конфлікту, постійних проявів насильства, порушень прав людини, природних чи техногенних катастроф, окупації території іноземною державою або порушень норм міжнародного гуманітарного права або інших обставин, що походять з попередніх ситуацій, які можуть радикально змінити суспільний порядок.

Список використаних джерел:

1. Малиха М.І. До проблеми сутності поняття «внутрішньо переміщені особи»: державна політика та регіональна практика / М.І. Малиха // Грані. – 2015. – № 8.

2. Гудвин-Гилл Г.С. Статус беженця в міжнародному праві / Г.С. Гудвин-Гилл; пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, 1997. – 647 с.

3. Керівні принципи ООН з питань переміщених осіб всередині країни від 22 липня 1998 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml

АЛЕКСЕЙЧУК Ольга Андріївна
студентка III курсу
Національного університету водного господарства
та природокористування,
м. Рівне, Україна

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ – ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ З ОКУПОВАНОЇ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Сьогодні Україна перебуває в умовах затяжної соціально-економічної кризи. Однією з її причин є події на сході України. Окупація частини території нашої держави призвела до появи окремої категорії українців – переселенців та біженців. Серед них особливої уваги потребує найбільш незахищена та вразлива група людей – з обмеженими можливостями. Вирішення проблеми інвалідності як фізіологічного феномена покладається на генетику та медицину, а забезпечення гідних умов існування, правового та соціального захисту людей з інвалідністю, в тому числі інвалідів-переселенців – на державу.

В Україні внаслідок збройного конфлікту, анексії Криму та окупації східної території відбулося найбільше в Європі від часів Другої світової війни внутрішнє переміщення осіб. За даними облікових джерел, кількість таких осіб становить близько 1,5 мільйона, з них 447 788 – це люди з обмеженими можливостями й особи похилого віку [1].

У зв'язку з цим з'явилося безліч проблем, найбільш актуальні з яких:

- незабезпеченість інвалідів-переселенців задовільними житловими умовами, належним медичним обслуговуванням та реабілітаційними послугами;
- низький рівень соціальної, трудової, психологічної адаптації людей з обмеженими можливостями до умов існування за межами окупованих територій;
- неврегульованість порядку механізму отримання або поновлення статусу інваліда для внутрішньо переміщених осіб;
- відсутність механізму забезпечення прав та свобод інвалідів;
- відсутність державного органу, який би повністю займався питаннями інвалідів-переселенців та ефективно їх вирішував;
- недосконалість бази даних внутрішньо переміщених осіб, що призводить до подвійної виплати пенсій таким особам.

Відповідно до Конституції України кожен має право на житло, охорону здоров'я, медичну допомогу [2]. Згідно з положеннями Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю наша держава як її учасниця зобов'язана визнати та забезпечити право осіб з інвалідністю на достатній життєвий рівень, що

включає належне харчування, одяг, житло, медичне обслуговування тощо [3]. Україна зобов'язалась перед міжнародною спільнотою здійснити необхідні заходи для забезпечення захисту та безпеки осіб з інвалідністю у ситуаціях ризику, зокрема в збройних конфліктах. Однак сьогодні через недостатню увагу з боку держави бачимо, в яких складних обставинах знаходяться інваліди-переселенці. Вони фактично позбавлені можливості реалізувати своє законне право на житло. Багато інвалідів-переселенців зі сходу України внаслідок дій агресора втратили своє житло, а ті, що залишилися на окупованій території, змушені проживати в туристичних наметах, напівзруйнованих будинках або переміщуватися з місця на місце на непідконтрольній Україні території. Окрім вище згаданих нормативних актів варто зазначити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», згідно з яким держава повинна надавати житло переселенцям. Але фондів житла для таких випадків ще не створено. Закон також не містить положень про механізм отримання помешкання та відповідальних за його реалізацію осіб [4].

Щодо соціальної, трудової, психологічної адаптації людей з психічними та фізичними вадами до нових умов існування, то цей процес відбувається дуже повільно та перебуває на низькому рівні. Адже проблема адаптації пов'язана з психологічним фактором, що зумовлює неможливість інвалідів відчувати себе повноцінними членами суспільства. Відсутність груп надання психологічної підтримки кваліфікованими фахівцями у містах, де проживають переселенці, незабезпечення робочими місцями людей з інвалідністю призводять до так званого від'їзду інвалідів-переселенців від соціуму. Вирішення питання щодо пристосування осіб з інвалідністю до суспільного життя належить до компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас зауважимо, що робота соціальних працівників також є недостатньо ефективною. Адже на сьогодні не розроблено системи безоплатних соціальних послуг для переселенців із вадами здоров'я.

Варто звернути увагу на порядок отримання статусу інваліда. Міністерство соціальної політики та Кабінет Міністрів України розробили де-юре спрощений порядок його одержання, проте не створено єдиного центру проходження медико-соціальної експертної комісії для переселенців з вадами здоров'я. На рівні місцевих лікувальних закладів, проблему поновлення або отримання інвалідності також не вирішують, посилаючись на відсутність необхідних документів у інвалідів-переселенців.

Дотепер Верховною Радою України не розроблено окремого законодавчого акта, що регламентував би механізм отримання або поновлення статусу інваліда для переселенців, встановлював вичерпний перелік прав та обов'язків для внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю, забезпечував їх дотримання шляхом створення необхідних соціальних умов та надання обов'язково-

го правового захисту людям з обмеженими можливостями. Враховуючи це необхідно прийняти відповідний законодавчий акт щодо прав та обов'язків інвалідів-переселенців або внести зміни у вже існуючий Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», включивши статтю, що стосуватиметься безпосередньо інвалідів-переселенців.

З метою поліпшення життя інвалідів-переселенців в Україні доцільно створити окремий орган виконавчої влади або відділи при місцевих державних адміністраціях, до компетенції яких віднести вирішення питань житлового, медичного, психологічного, реабілітаційного забезпечення цих осіб.

Список використаних джерел:

1. Більше половини переселенців із зони АТО і Криму – інваліди та люди похилого віку [Електронний ресурс] / Репортер: Івано-Франківський обласний тижневик. – 2015. – 4 серпня. – Режим доступу : <http://report.if.ua/lyudy/bilshe-polovynu-pereselenciv-iz-zony-ato-i-krumu-invalidy-ta-lyudy-pohylogoviku>
2. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
3. Про права осіб з інвалідністю: Конвенція Організації Об'єднаних Націй від 13 грудня 2006 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_g71
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

КІСІЛЕВИЧ Катерина Олександрівна
студентка III курсу
Національного університету водного господарства
та природокористування,
м. Рівне, Україна

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ В УКРАЇНІ

Проблема захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб існує в Україні декілька років, що обумовлено конфліктною ситуацією на сході. Статистичні дані свідчать, що в державі станом на 2016 рік нараховується близько одного мільйона внутрішньо переміщених осіб [1]. Крім того, кількість переселенців постійно зростає, оскільки рівень життя на окупованих територіях значно погіршується з огляду на масове безробіття та дефіцит продуктів харчування. У пошуках засобів для існування громадяни виїжджають як за межі України, так і переміщуються її територією. Водночас необхідно зазначити, що зміна місця проживання призводить до низки проблем, які виникають у внутрішньо переміщених осіб, зокрема:

- незабезпеченість житлом;
- відсутність місця роботи та неможливість працевлаштування;
- проблеми, пов'язані з узяттям на облік внутрішньо переміщених осіб, тощо.

Дослідження проблем захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, зокрема висвітлення негативних тенденцій, які суттєво впливають на правову та соціальну захищеність цих осіб, є актуальним, оскільки сприятиме усуненню прогалин у чинному законодавстві.

Основними нормативно-правовими актами, що регулюють правовий режим на тимчасово окупованих територіях, а також права та свободи громадян, є закони України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [2], «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [3], постанови Кабінету Міністрів України «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції» [4], «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг» [5] тощо. Однак, попри наявне законодавче врегулювання правового статусу внутрішніх переселенців, існує чимало колізій в нормативно-правових актах, що призводить до виникнення проблем при реалізації їх положень.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщена особа має 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 [2]. Проте таке право існує лише де-юре. На практиці реалізація цього права неможлива через відсутність механізму його забезпечення. Зокрема, відсутній спеціальний орган, до сфери повноважень якого належить забезпечення житлом вимушених переселенців.

За даними досліджень про дотримання прав переселенців, які проводили Данська рада у справах біженців (DCR) і Всеукраїнська благодійна фундація «Право на захист», наступною чи не найважливішою проблемою, яка постає перед переселенцями, є працевлаштування [1]. Постановою Кабінету Міністрів України «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», встановлюється щомісячна адресна допомога внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Варто зазначити, що особам працездатного віку, які не працевлаштувалися (крім осіб, зазначених у п. 7 Порядку № 505 [5]), у тому числі за сприяння державної служби зайнятості, розмір щомісячної адресної допомоги на наступні два місяці зменшується на 50 відсотків, а на наступний період – припиняється. У зв'язку з цим слід зауважити, що з певних об'єктивних причин переселенці не можуть працевлаштуватися у строки, встановлені законодавством, зокрема через складнощі адаптації до нових умов життя. Таким чином, працездатні особи втрачають можливість отримувати щомісячну адресну допомогу. Навіть більше, якщо щомісячна грошова виплата таким особам була припинена, то відповідно до п. 7 цього Порядку адресна допомога на наступний строк не призначається [5].

Зауважимо, що на сході нашої держави зосереджені великі промислові об'єкти, отже, без роботи залишилась велика кількість робітників, яким досить важко знайти роботу за спеціальністю на Західній Україні чи в іншому регіоні. Складнощі також виникають у працевлаштуванні жінок, які виховують малолітніх дітей і не мають змоги працювати повний робочий день. Особи працездатного віку, зокрема самотні чоловіки, жінки чи подружжя без дітей, які не змогли працевлаштуватися, теж потрапляють до незахищених груп, оскільки на відміну від пенсіонерів вони не отримують пенсію, а адресна допомога припиняється через визначений законодавством термін.

Крім того, проблемою залишається розірвання трудового договору за попереднім місцем роботи. У разі якщо підприємство не працює чи ліквідоване, вимушеному переселенцю необхідно звернутися з позовною заявою до

суду щодо оформлення одностороннього припинення трудових відносин.

Отже, теперішні проблеми стосовно правової та соціальної захищеності внутрішньо переміщених осіб свідчать про те, що переселенці є уразливою групою населення, яка постійно потребує допомоги з боку держави [6]. У зв'язку з цим необхідно удосконалити та гармонізувати чинне законодавство, яке регулює правовий статус внутрішньо переміщених осіб [1].

Відповідно вбачаються такі напрями забезпечення правового становища переселенців:

- створення органу державної влади та спеціальних відділів при місцевих державних адміністраціях щодо вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб;
- законодавче закріплення механізму реалізації права на житло внутрішньо переміщених осіб;
- розробка та прийняття порядку нарахування та перерахування щомісячної адресної допомоги;
- сприяння працевлаштуванню внутрішньо переміщених осіб за допомогою методу заохочення роботодавців тощо.

Список використаних джерел:

1. Дем'яненко М. Актуальні проблеми переселенців в Україні / Центр досліджень соціальних комунікацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2006:aktualni-problemi-pereselentsiv-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350
2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
3. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii>
4. Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції: постанова Кабінету Міністрів України: від 1 жовтня 2016 року № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF>
5. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2016 року № 505 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF>
6. Аналіз проблем реалізації прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) / Восток-SOS [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vostok-sos.org/problem/>

РЕКОМЕНДАЦІЇ МІЖНАРОДНОГО КРУГЛОГО СТОЛУ
«Проблеми захисту прав і свобод вимушених переселенців,
а також інтересів громадян або держави
на тимчасово окупованих територіях
та в районах проведення антитерористичної операції»
(м. Київ, 27 жовтня 2016 року)

Зважаючи на затяжний характер збройного конфлікту на сході України, незаконну анексію Криму та триваюче у зв'язку з цим вимушене переміщення осіб; звертаючи увагу на невирішені проблеми внутрішньо переміщених осіб (ВПО), кількість яких в Україні за офіційними підрахунками становить 1,7 млн;

констатуючи наявність прогалин у законах України, що є перешкодою для реалізації прав цієї вразливої категорії населення, та відсутність ефективних механізмів реституції, компенсації, забезпечення житлом та соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб, а також захисту прав осіб, які залишилися проживати в зоні конфлікту;

враховуючи положення Керівних принципів ООН з питання переміщення осіб всередині країни (1998 рік), численні резолюції Генеральної Асамблеї ООН, Комісії з прав людини ООН та Ради ООН з прав людини з питань внутрішньо переміщених осіб, доповідей Спеціального доповідача про права внутрішньо переміщених осіб, зокрема стосовно ситуації в Україні;

беручи до уваги Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб (2006 рік), Рекомендацію 1877 Парламентської асамблеї Ради Європи «Забуті люди Європи: захист прав людини осіб, переміщених на тривалий час» (2009 рік), Резолюцію 1708 Парламентської асамблеї Ради Європи «Вирішення майнових питань біженців і внутрішньо переміщених осіб» (2010 рік);

відзначаючи, що численні рішення Європейського суду з прав людини, які стосуються прав людини внутрішньо переміщених осіб, населення окупованих територій та населення в умовах збройного конфлікту, є джерелом права України;

враховуючи досвід розв'язання подібних проблем іншими державами,

учасники круглого столу пропонують:

– максимально врахувати у законодавстві України, організаційній, управлінській, судовій, правоохоронній діяльності, а також при підготовці працівників суду та правоохоронних органів, державних службовців стандарти ООН та Ради Європи, рішення Європейського суду з прав людини стосовно внутрішньо переміщених осіб, забезпечивши їх якісний переклад українською мовою;

– розробити ефективний механізм вирішення проблеми забезпечення житлом ВПО з обов'язковим впровадженням заявного принципу та дотриманням права вибору особою одного із запропонованих варіантів забезпечення житлом або виплати компенсації. Вважаємо необхідним розробити та затвердити Державну програму забезпечення житлом ВПО, оскільки лише внесенням змін до чинного та досить неузгодженого житлового законодавства України неможливо запровадити єдиний механізм забезпечення житлом ВПО;

– підготувати й ухвалити Закон України «Про реституцію майна та виплату компенсацій особам, які постраждали внаслідок тимчасової окупації територій України та проведення антитерористичної операції» з метою захисту права власності та інших майнових прав ВПО;

– розробити та законодавчо закріпити форми, способи та порядок визначення розмірів компенсацій, що мають виплачуватися державою внутрішньо переміщеним особам унаслідок знищення, руйнування чи іншого пошкодження майна або у разі, коли не відновлені права на належне цим особам майно;

– законодавчо передбачити порядок створення незалежного та неупередженого органу з питань реституції майна та виплати компенсацій постраждалим особам, компетенцію (повноваження) цього органу та зміст і характер його співпраці з Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними чи міждержавними установами і організаціями;

– забезпечити реєстрацію чи інший облік майна (рухомого та нерухомого) та прав на це майно, що наявні у ВПО та інших осіб, які постраждали внаслідок тимчасової окупації територій України та проведення антитерористичної операції, із обов'язковим відображенням виплати реституцій та компенсацій у відповідних єдиних реєстрах рухомого та нерухомого майна фізичних осіб;

– удосконалити існуючий механізм виплати щомісячної адресної допомоги ВПО шляхом внесення змін до формули розрахунку грошової допомоги на сім'ю таким чином, щоб визначена на непрацюючого члена сім'ї або дитину сума виплати не підлягала фактичному зменшенню;

– внести зміни в абзаци 1 та 2 пункту 6 Порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат для проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505, виклавши його у такій редакції: «Грошова допомога не призначається у разі, коли будь-хто з членів сім'ї має у власності *придатне для проживання* житлове приміщення, розташоване в регіонах інших, ніж тимчасово окупована територія України, райони проведення антитерористичної операції та населені пункти, що розташовані на лінії зіткнення»;

– розробити ефективний механізм виплати пенсій та соціальних виплат (при вагітності та пологах, при народженні дитини, при досягненні дитиною трирічного віку та ін.), право на які виникло за чинним законодавством України, фізичним особам, які проживають на тимчасово не підконтрольних Україні територіях;

– підготувати та ввести у дію зміни у трудовому та соціальному законодавстві України щодо ефективного документального відображення трудових відносин та пов'язаних з цим відносин у сфері соціального страхування для підприємств, які зареєстровані на підконтрольній Україні території та сплачують податки до бюджету України, але фактично функціонують на тимчасово окупованій території. Зокрема, це стосується тимчасового порядку розслідування нещасних випадків на виробництві для підприємств, установ, організацій, які зареєстровані на підконтрольній Україні території;

– внести зміни до статті 7 Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», передбачивши можливість встановлення статусу інвалідів війни для категорій осіб, які стали інвалідами внаслідок поранень, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, отриманих під час збройного конфлікту на сході України. Визначення порядку надання статусу інваліда війни зазначеним особам доцільно делегувати Кабінету Міністрів України;

– внести зміни до Закону України «Про судовий збір» щодо звільнення від сплати судового збору фізичних осіб, які мають статус внутрішньо переміщених або постійно проживають на законних підставах на тимчасово окупованій території України та в районах проведення антитерористичної операції, у випадках їх звернення із заявами про встановлення юридичних фактів в порядку цивільного судочинства або із позовами в порядку адміністративного судочинства;

– внести зміни у ст. 14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» щодо віднесення до переліку суб'єктів права на отримання безоплатної вторинної правової допомоги фізичних осіб, які мають статус внутрішньо переміщених або постійно проживають на законних підставах на тимчасово окупованій території України та в районах проведення антитерористичної операції, у випадках їх звернення із заявами про встановлення юридичних фактів у порядку цивільного судочинства або із позовами в порядку адміністративного судочинства;

– скасувати Закон України «Про створення вільної економічної зони „Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» як дискримінаційний, неефективний та такий, що суперечить міжнародним стандартам прав людини та нормам міжнародного гуманітарного права;

– внести зміни до Закону України «Про місцеві вибори» щодо забезпечен-

ня участі внутрішньо переміщених осіб як виборців під час місцевих виборів на рівні територіальних громад із правом голосу за місцем їх фактичного проживання після переміщення, забезпечити можливість проведення виборів до регіональних органів місцевого самоврядування в зоні конфлікту (Верховної Ради АРК, Донецької та Луганської обласних рад, Севастопольської міської ради) на підконтрольній Україні території із практичним забезпеченням можливості брати участь у голосуванні як внутрішньо переміщених осіб із цих регіонів за місцем їх фактичного проживання (перебування), так і громадян України, що тимчасово прибудуть для голосування з тимчасово окупованої території, з наступним функціонуванням цих органів на підконтрольній Україні території;

– законодавчо встановити, що документи, видані органами влади Російської Федерації, самопроголошених республік «ДНР» та «ЛНР» з гуманітарних питань, щодо визначення статусу фізичної особи, а також її фундаментальних прав, на тимчасово окупованій території в Автономній Республіці Крим, місті Севастополі, в окремих районах Донецької та Луганської областей, є джерелом доказів у кримінальному процесі та у цивільному судовому процесі з питань встановлення відповідних юридичних фактів за спрощеною процедурою;

– сприяти широкому включенню до змісту навчальних програм спеціальностей «правознавство» та «державне управління» освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр» та «магістр» питань міжнародних та європейських стандартів прав внутрішньо переміщених осіб та інших осіб, які постраждали від збройного конфлікту. Доцільно підготувати та поширити відповідне навчально-методичне забезпечення щодо прав ВПО для навчальних дисциплін, предметом яких охоплюється вивчення прав людини;

– включити тематику прав внутрішньо переміщених осіб у програми для кандидатів на посади суддів, прокурорів, нотаріусів, адвокатів тощо та розробити відповідні цій тематиці тестові завдання.

Наукове видання

**ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД
ВИМУШЕНИХ ПЕРЕСЕЛЕНЦІВ, А ТАКОЖ
ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯН АБО ДЕРЖАВИ
НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ
ТА В РАЙОНАХ ПРОВЕДЕННЯ
АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ**

Матеріали міжнародного круглого столу

27 жовтня 2016 року

Над матеріалами працювали:

Первомайський О.О.

Барандич С.П.

Пономаренко З.В.

Зелінська Л.Ю.

Панфілова Н.В.

Степанюк О.Б.

Верстка та дизайн обкладинки

Демерлій О.Л.

Формат 21x29,7 1/1.
Папір офсетний. Друк цифровий.
Ум. друк. арк. 10,5. Обл.-вид. арк. 7,8
Наклад 300 прим. Зам. 16-12-13-1

Виготовлення оригінал-макета та друк
Національна академія прокуратури України
вул. Мельникова, 81-б, м. Київ, 04050.

Підписано до друку
16.12.2016

Свідоцтво про внесення суб'єкта
видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції
Серія ДК № 4001 від 10.03.2011