



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «ПРАВА ЛЮДИНИ Й РЕІНТЕГРАЦІЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ»

Автори: Альона Луньова, менеджерка з адвокації Центру прав людини ZMINA; Ольга Скрипник, голова правління Кримської правозахисної групи; Олександр Павліченко, виконавчий директор Української Гельсінської спілки з прав людини

Рецензентка: Юлія Тищенко, керівниця програми підтримки демократичних процесів Українського незалежного центру політичних досліджень

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств і ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

Збройний конфлікт в Україні, який триває, окупація частини її території, масове внутрішнє переміщення суттєвим чином впливають на формування та реалізацію державних політик у різних сферах. Утім, питання подолання наслідків збройного конфлікту та заявлений курс нової команди на реінтеграцію окупованих територій потребує значної уваги, бо фактично від успішності цього процесу залежить подальша доля України. З огляду на відсутність контролю над частиною території важливо забезпечити надання послуг та створити можливість для реалізації прав мешканців окупованих територій на підконтрольній Уряду України території.

Після обрання нового Президента та нового складу Парламенту України питання деокупації та реінтеграції окупованих територій¹ були заявлені в порядку денному як першочергові пріоритетні завдання. Фокус роботи парламентського Комітету з питань прав людини,

національних меншин і міжнаціональних відносин був розширений питаннями деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій. Додатково в жовтні 2019 року у Верховній Раді України була створена [Тимчасова спеціальна комісія](#) з питань формування та реалізації державної політики з відновлення територіальної цілісності й забезпечення суверенітету України.

Відбулися зміни й у структурі Уряду. У вересні Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України було реорганізовано шляхом об'єднання з Міністерством у справах ветеранів України в Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Цей крок не отримав значної підтримки ані серед ветеранської спільноти, ані серед переселенців. Експерти висловлювали застереження стосовно того, що об'єднання таких різних цільових груп (мешканців окупованих територій, внутрішньо переміщених осіб та ветеранів) в одному міністерстві є потенційно конфліктним кроком, оскільки вони відрізняються як потребами, так і шляхами їх задоволення. У лютому 2020 року Прем'єр-міністр України оголосив, що об'єднане міністерство буде розділено і [створено](#)

¹ Під тимчасово окупованими територіями України розуміються тимчасово окупована територія АР Крим і м. Севастополь, а також тимчасово окуповані території Донецької та Луганської областей, визначені Законом України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 року № 2268-VIII.

[окреме міністерство](#), яке опікуватиметься внутрішньо переміщеними особами та тимчасово окупованими територіями.

Позиція Президента в питанні реінтеграції була посилена. Так, по-перше, своїм [указом](#) він розширив завдання Представництва Президента України в АР Крим, зокрема закріпив за ним розробку стратегічних програмних документів з питань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Криму та напруження пропозицій щодо концепції перехідного правосуддя. По-друге, Президент створив [Комісію з питань правової реформи](#), одна з робочих груп якої опікується питаннями реінтеграції тимчасово окупованих територій.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Таким чином, на початку осені 2019 року в законодавчій та виконавчій гілках влади, а також в Офісі Президента України були сформовані робочі структури, які відповідають за реалізацію питання реінтеграції окупованих територій. Утім, питання системної роботи та координації цих структур для досягнення заявленої мети все ж залишається відкритим.

З одного боку, завдяки роботі нової команди була розв'язана низка точкових гострих проблем у сфері подолання наслідків конфлікту, які не розв'язувалися роками. Серед основних досягнень можна виділити [надання внутрішньо переміщеним особам можливості голосувати на місцевих виборах](#); суттєве спрощення порядку перетину лінії розмежування та адміністративного кордону з окупованим Кримом дітьми²; [ремонт та обладнання сервісних зон на КПВВ з окупованою територією Криму](#); [затвердження списку товарів](#), заборонених для перевезення на окуповані території Донбасу, замість списку дозволених; виплата грошової допомоги особам, які були позбавлені волі внаслідок конфлікту, тощо. Низка питань перебувають у процесі розв'язання: запроваджен-

ня дієвих механізмів відшкодування збитків, завданих пошкодженням чи руйнуванням житла внаслідок бойових дій; комплексна підтримка осіб, позбавлених свободи внаслідок конфлікту; покращення можливостей доступу до української системи освіти дітей, які проживають на тимчасово окупованих територіях, тощо.

З іншого боку, невизначеним (принаймні публічно) залишається бачення мети та засобів реінтеграції, відсутня стратегія, що унеможливує цілісний підхід до розв'язання окремих проблем у сферах, з якими працюють органи влади. Тому досі не розв'язані численні проблеми, які мають системний характер і суттєво впливають на майбутню реінтеграцію тимчасово окупованих територій.

Серед таких питань – визнання документів, які видані на окупованих територіях. Передусім ідеться про отримання в позасудовому порядку українських свідоцтв про народження або смерть, які відбулися в окупації³. Утім, питання створення процедур визнання (чи використання інформації) документів, виданих на тимчасово окупованих територіях, значно ширше: воно охоплює й документи про освіту, медичні довідки, довідки, які підтверджують період праці, судові та нотаріальні документи тощо.

Ще одне гостре питання – забезпечення реалізації права на соціальний захист постраждалих від конфлікту осіб. Насамперед ідеться про механізм виплати пенсії особам, які проживають на окупованих територіях, у тому числі маломобільним особам.

Великий блок питань пов'язаний з економічною діяльністю на окупованих територіях, урегулювання якої шляхом створення вільної економічної зони «Крим» призвело до дискримінації кримчан, що вважаються нерезидентами в банківській, податковій та митній сферах. На окупованих територіях Донбасу після фактичної заборони провадження економічної діяльності підприємці, які продовжили там

² Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2016 року № 367. Електронне джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF>; Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 року № 62. Електронне джерело: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2020-%D0%BF>

³ Наразі існує, хоча і спрощена, проте судова процедура встановлення цих фактів, що непропорційно ускладнює процес отримання таких документів. Закон України «...» передбачає існування позасудової процедури для окупованих територій Донбасу, проте наразі така процедура не створена. Для мешканців окупованого Криму така можливість відсутня взагалі.

працювати, [притягаються до кримінальної відповідальності](#) на підконтрольній Уряду України території за звинуваченнями у фінансуванні тероризму. Водночас фактично відсутні як можливості контролю над економічними процесами на тимчасово окупованих територіях з боку України, так і можливості гарантувати право власності фізичним та юридичним особам, які там перебувають.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного другої сесії Парламенту

Серед пріоритетних кроків, які має здійснити влада протягом 2020–2021 рр., можна виділити такі:

- розробити та затвердити після громадського й експертного обговорення Стратегію реінтеграції тимчасово окупованих територій України та план її реалізації, інституціоналізувати на державному рівні механізми реалізації цієї Стратегії;
- забезпечити ефективну та постійну координацію та комунікацію між різними структурами в Парламенті, Уряді та Офісі Президента з метою забезпечення реінтеграції окупованих територій;

- розбудувати урядову систему координації діяльності з реінтеграції окупованих територій;
- розділити Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України на Міністерство у справах ветеранів України та Міністерство з питань подолання наслідків конфлікту України. До компетенції останнього має належати координація зусиль органів виконавчої влади у сфері подолання наслідків конфлікту та реінтеграції окупованих територій. З метою ефективної координації доцільно запровадити посаду віце-прем'єр-міністра – міністра з питань подолання наслідків конфлікту;
- скасувати Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» з одночасним ухваленням закону, який регулюватиме питання економічних відносин з юридичними особами та суб'єктами господарювання, розташованими на окупованих територіях;
- запровадити механізм виплати пенсії мешканцям тимчасово окупованих територій;
- розпочати консультації стосовно розвитку законодавчих ініціатив у сфері формування політики перехідного правосуддя.