



АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ

ЩОДО ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РЕКОМЕНДАЦІЙ
УНІВЕРСАЛЬНОГО ПЕРІОДИЧНОГО ОГЛЯДУ ООН

Червень 2020

15 листопада 2017 р. відбулося представлення Національної доповіді України щодо стану дотримання прав людини в рамках проходження 3-го циклу Універсального періодичного огляду (УПО). За результатами розгляду доповіді Робоча група Ради з прав людини надала Україні 190 рекомендацій, 163 з яких держава взяла до виконання.

В межах проміжного звітування Україною щодо виконання Рекомендацій УПО Коаліція громадських організацій подає до Ради з прав людини свій альтернативний звіт стосовно виконання Україною рекомендацій щодо захисту прав осіб, постраждалих внаслідок збройного конфлікту, а також подолання його негативних наслідків.

До Коаліції входять:

- ГО «Донбас СОС», <http://www.donbasssos.org>
- ГО «Крим СОС», <http://krymsos.com/>
- БФ «Право на Захист», <http://www.r2p.org.ua>
- БФ «Восток-СОС», <http://vostok-sos.org/>
- ГО «Громадський холдинг «ГРУПА ВПЛИВУ», <https://www.vplyv.org.ua/>
- ГО «ZMINA. Центр прав людини», <https://zmina.ua/>
- ГО «Кримська правозахисна група», <https://crimeahrg.org/uk/>

Список скорочень

АР Крим – Автономна Республіка Крим

ВПО – внутрішньо переміщена особа

ДМС – Державна міграційна служба України

ДПСУ – Державна прикордонна служба України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КПВВ – контрольні пункти в'їзду-виїзду

КУУТ – контрольована Урядом України територія

МЗС – Міністерство закордонних справ України

ПФУ – Пенсійний Фонд України

РФ – Російська Федерація

СБУ – Служба безпеки України

ТОТ – тимчасово окуповані території України

- **ТОТ Донецької та Луганської областей (ТОТ Донбасу)** – тимчасово окуповані території частини 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»
- **ТОТ Криму** – тимчасово окупована територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, визначені Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».



Основні тенденції державної політики 2017-2020 років у сфері захисту осіб, постраждалих внаслідок збройного конфлікту, та подолання його негативних наслідків

Розглянувши доповідь України, Робоча група Ради з прав людини надала не менше 15 рекомендацій, які безпосередньо стосуються діяльності держави в сфері захисту цивільного населення, постраждалого внаслідок збройного конфлікту. Частину цих рекомендацій вже виконано, однак більшість їх перебуває у стані виконання.

Щоб усебічно оцінити стан виконання Україною цих рекомендацій, доцільно окреслити основні тенденції державної політики 2017-2020 років у сфері захисту осіб, постраждалих внаслідок збройного конфлікту, та подолання його негативних наслідків.

ПО-ПЕРШЕ, у 2018 році було законодавчо закріплено статус частини територій Донецької та Луганської областей як окупованих Російською Федерацією. Починаючи з 2014 року, цей статус має територія АР Крим та м. Севастополь. Таке «зрівняння» статусів у національному законодавстві призвело до поступової та повільної універсалізації підходів до реалізації прав і основоположних свобод мешканців усіх ТОТ, хоча наразі існує низка не завжди обґрунтованих особливостей правового режиму різних територій. Так, наприклад, щоб потрапити на територію ТОТ Криму, громадянин України повинен мати лише паспорт, а щоб потрапити на ТОТ Донецької та Луганської областей – паспорт і дозвіл СБУ. Водночас чимало питань є спільними для мешканців окупованих територій (оформлення документів після народження дитини на ТОТ, отримання медичних, адміністративних послуг тощо).

ПО-ДРУГЕ, важливі зміни відбулися в політиці держави стосовно внутрішньо переміщених осіб. Збройний конфлікт, що триває, вимагає розроблення довгострокових рішень, а отже наприкінці 2017 року було ухвалено Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб¹. У той же час її не було втілено в життя, зокрема й через відсутність фінансування заходів, передбачених Планом її реалізації. У цей же час з'явилися різні за обсягами фінансування та кількістю потенційних учасників житлові програми для ВПО, не здатні, проте, задовольнити їхні житлові потреби. Водночас незадоволення з приводу нерозв'язаних питань медичного обслуговування й освіти дедалі рідше лунають у публічному просторі. В 2019 році був ухвалений Виборчий Кодекс України, який врахував пропозиції громадських організацій щодо участі ВПО у місцевих виборах. Отже, ВПО зможуть взяти участь у місцевих виборах в Україні в жовтні 2020 року, і це є черговим кроком до інтеграції цих осіб до громад, які їх прийняли.

ПО-ТРЕТЄ, тематика реінтеграції мешканців тимчасово окупованих територій набула інституційного виміру. В 2019 році у Верховній Раді було створено Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій². Внаслідок реорганізації виконавчої влади в її структурі з'явилося Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. Ця тенденція є дуже важливою в контексті припинення конфлікту та розуміння необхідності повернення мешканців окупованих територій до єдиного інформаційного, культурного, економічного, політичного та правового простору України.

¹ Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення до 2020 року, затверджена Розпорядженням КМУ №909-р від 15.11.2017

² Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономній республіці Крим, міста Севастополя, національних меншин та міжнаціональних відносин <http://kompravlud.rada.gov.ua/>

ОЦІНКА ПРОГРЕСУ У ВИКОНАННІ РЕКОМЕНДАЦІЙ



Захист прав громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України

6.60. Спростити доступ до надання державних адміністративних послуг для жителів Криму та дозволити громадянам України безперешкодно пересуватися між Кримом та рештою території України, визнаючи Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН «Про територіальну цілісність України» № 68/262 та Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН «Стан з правами людини у Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)» № 71/205 та суверенітет України над Кримом (Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії).

Доступ до державних адміністративних послуг для мешканців усіх ТОТ (як Криму, так і Донбасу) загалом залишається ускладненим. Здебільшого, щоб отримати адміністративні послуги, мешканцям ТОТ необхідно оформити довідку про взяття на облік ВПО. Існують винятки. Наприклад, мешканці ТОТ Криму можуть отримати паспортні послуги (насамперед, оформлення паспорту громадянина України) за місцем звернення на КУУТ. Водночас такої можливості не мають мешканці ТОТ Донбасу, які мусять оформлювати паспорт виключно у Донецькій або Луганській області, якщо не мають довідки ВПО.

Варто відзначити позитивні зміни в наданні адміністративних послуг на контрольних пунктах в'їзду-виїзду (КППВ) з окупованою територією Криму. Протягом 2019–2020 років було відремонтовано два з трьох КППВ («Чонгар» та «Каланчак»), де було обладнано центри надання адміністративних послуг для мешканців ТОТ Криму. Там, зокрема, кримчани можуть оформити паспорт громадянина України та паспорт громадянина України для виїзду за кордон. Разом із тим на КППВ не надаються банківські послуги, медична допомога, обмежено надається поштовий сервіс.

Одним з найгостріших питань надання адміністративних послуг є державна реєстрація народження або смерті особи, що сталися на ТОТ (як Криму, так і Донбасу). Оскільки роботу українських органів влади на окупованих територіях припинено, а документи, видані окупаційною владою, не визнаються, факти народження та смерті на таких територіях встановлюються в судовому порядку. З лютого 2016 року діє спрощений порядок розгляду таких справ, який фактично замінює адміністративну процедуру: оскільки суди об'єктивно мають обмежені можливості перевіряти обставини справи, вони фактично ухвалюють рішення на підставі інформації з документів, виданих на ТОТ, які можуть підтвердити факт народження дитини або смерть особи. Судовий розгляд справи триває у середньому близько двох тижнів і вимагає від заявників фінансових витрат (сплата судового збору, оплата роботи адвоката, транспортні витрати тощо).

Як наслідок, лише 13,5% дітей, народжених у Криму після 2014 року, отримали свідоцтва про народження встановленого Україною зразку. Це означає, що близько 105 тисяч дітей в Криму таких документів не мають. Але без свідоцтва про народження багато публічних послуг в Україні є недоступними, включаючи медичну допомогу, доступ до освіти, соціальну допомогу та паспортні документи. Для дітей, які народилися на ТОТ Донбасу, існує додатковий ризик стати особами без громадянства (йдеться про щонайменше 55 тисяч дітей, які не отримали українських свідоцтв про народження).

Водночас розгляд справ про встановлення фактів народження/смерті на ТОТ є істотним навантаженням на судову систему. Загалом, із часу запровадження спрощеної судової процедури встановлення факту народження або смерті особи на окупованих територіях було винесено 43 557 судових рішень про встановлення фактів народження і майже 70 тисяч судових рішень про встановлення фактів смерті на ТОТ Криму, а також Донецької та Луганської областей.

У лютому 2018 року Верховна Рада України прийняла Закон³, положення якого передбачають позасудову процедуру підтвердження фактів народження та смерті на ТОТ Донецької та Луганської областей для їх державної реєстрації на КУУТ. Втім, ця норма Закону не працює, оскільки Міністерство юстиції, відповідальне за державну реєстрацію народження і смерті в Україні, вбачаючи ризики у позасудовій процедурі, не розробило відповідних нормативних актів.

Попри це, 22 червня 2020 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроекти № 3713⁴ і 3714⁵, які передбачають запровадження адміністративної процедури реєстрації фактів народження на ТОТ Криму.

Стосовно свободи пересування громадян України між Кримом та рештою території України слід зазначити таке. На відміну від правил перетину лінії розмежування з ТОТ Донецької та Луганської областей, громадянам України на/з території ТОТ Криму можна в'їжджати/виїжджати без спеціальних дозволів чи перепусток. Водночас обмежуються обсяг та перелік особистих речей, які громадяни України можуть ввозити/вивозити в/з ТОТ Криму. Такі обмеження застосовуються на підставі положень Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України», відповідно до якого перетин адміністративного кордону з ТОТ Криму здійснюється за нормами, що застосовуються до перетину державного кордону України. А в контексті митних і податкових формальностей мешканці ТОТ Криму вважаються нерезидентами України.

Водночас із 2020 року суттєво поширилися випадки відмов з боку представників ДПСУ у в'їзді на тимчасово окуповану територію України громадянам, які мають заборгованість зі сплати аліментів або непогашені кредити (інші фінансові зобов'язання). Рішення про відмову приймається, якщо є інформація про заборону виїзду таким особам з України. Такі обмеження порушують право на свободу пересування та перешкоджають вільному перетину адміністративного кордону з ТОТ Криму.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- 1 Створити умови для вільного доступу мешканців ТОТ до адміністративних послуг на КУУТ без довідки про взяття на облік ВПО.
- 2 Запровадити ефективну та доступну адміністративну (позасудову) процедуру підтвердження фактів народження та смерті на ТОТ.
- 3 Скасувати Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» в частині обмежень реалізації прав і свобод громадян України, які проживають на ТОТ Криму.
- 4 Не застосовувати до перетину громадянами України адміністративної межі з ТОТ Криму обмежень, які стосуються перетину державного кордону України.

³ Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#Text>

⁴ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження адміністративної процедури державної реєстрації фактів народження та смерті, які відбулися на тимчасово окупованій території України в Автономній Республіці Крим та м. Севастополі. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69230

⁵ Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (щодо звільнення від адміністративної відповідальності осіб за несвоєчасне подання заяви про державну реєстрацію народження дитини, яка народилась на тимчасово окупованих територіях України). Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69231

6.61. Підтримувати зусилля, спрямовані на запобігання порушенням прав людини в Криму та на Донбасі, шляхом полегшення доступу спостерігачів, правозахисників, журналістів та юристів, ретельно досліджувати будь-які достовірні звинувачення стосовно зловживань з боку українських сил, а також використовувати всі відповідні методи з метою посилення відповідальності за зловживання (Сполучені Штати Америки)

Питання доступу спостерігачів, правозахисників, журналістів та юристів на ТОТ Криму та Донбасу виходить за межі компетенції органів влади України. Тим не менше, доступ спостерігачів, правозахисників, журналістів та юристів на окуповану територію АР Крим та м. Севастополя залишається ускладненим через необхідність отримання спеціальних дозволів. Згідно Постанови КМУ № 367 від 04.06.2015 року⁶, іноземні журналісти, правозахисники та адвокати мають фактично отримати два дозволи: спочатку одержати клопотання або погодження з Мінреінтеграції, а згодом чекати протягом 5 днів на рішення ДМС. При цьому для іноземних журналістів передбачено лише спеціальний дозвіл на одноразовий в'їзд. Наразі Уряд не підтримує рекомендації правозахисників щодо спрощення процедури в'їзду до Криму. Потрібно змінити характер процедури – з дозвільного на повідомний, запровадити дистанційний (онлайн) формат подання документів для оформлення дозволу на в'їзд, а також можливість подавати підтверджувальні документи для оформлення дозволу через консульські установи України в країні перебування іноземця мовою держави його громадянства.

Крім того, з 2019 року правозахисні організації та ініціативи, що опікуються захистом прав мешканців на ТОТ Криму, фіксували скарги осіб, які перетинають адміністративний кордон, на дії працівників Національної поліції біля контрольних пунктів в'їзду та виїзду на тимчасово окуповану територію. Зокрема, працівники правоохоронних органів безпідставно затримували людей, перевіряли їхні документи, змушували надавати пояснення про мету поїздки й пункт призначення, а також персональні дані. Внаслідок скарг від громадських організацій та осіб, які перетинають адміністративний кордон, такі перевірки припинилися. Проте моніторинг⁷ правозахисних організацій та представників державних органів влади виявив у березні 2020 року, що представники Національної поліції продовжують таку практику, перевіряючи особисті засоби зв'язку й не пояснюючи підстав перевірки.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- 1 Спростити процедуру перетину адміністративного кордону з ТОТ Криму для іноземних журналістів, правозахисників та адвокатів.
- 2 Припинити незаконні дії представників Національної поліції з безпідставного затримання людей, які перетинають адміністративний кордон з ТОТ Криму, перевірки їхніх документів, примушування їх надавати персональні дані.

6.63. Використовувати всі наявні інструменти та механізми з метою захисту прав та свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, одночасно вживаючи дипломатичні та політичні заходи, спрямовані на відновлення територіальної цілісності України в межах своїх міжнародно визнаних кордонів (Грузія).

Україна намагається застосовувати всі наявні дипломатичні механізми для захисту прав мешканців окупованих територій. Крім того, Україна використовує міжнародні

⁶ Постанова КМУ № 367 від 04.06.2015 «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї». Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-n#Text>

⁷ Звіт за результатами спільного моніторингу КПВВ «Каланчак» та «Чонгар» Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим, Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Української Гельсінської спілки з прав людини, громадської організації «КРИМСОС». Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://cutt.ly/5u6BBHx>

суди як один із інструментів протидії російській агресії та для притягнення держави-агресора до відповідальності за порушення основоположних засад міжнародного права. Наразі на розгляді Європейського суду з прав людини перебуває п'ять скарг України проти Росії, в тому числі щодо грубих порушень РФ прав людини в окупованому Криму. Справи, пов'язані із збройним конфліктом в Україні, розглядають також Міжнародний суд ООН і Міжнародний кримінальний суд.

Однак, попри активність України на міжнародному рівні, на національному рівні влада робить далеко не все від неї залежне для захисту прав і свобод громадян України, які проживають на ТОТ. Насамперед йдеться про обмеження їхнього права на соціальний захист⁸, а також обмеження свободи пересування, права на освіту, права на отримання документів, що посвідчують особу, та інші.

Окремо варто відзначити утримання Російською Федерацією політичних в'язнів – громадян України. Де-факто влада незаконно утримує на території тимчасово окупованого Криму та РФ щонайменше 94 політичних в'язнів⁹. Офіційні дані щодо кількості осіб, які утримуються на території ТОТ Донбасу (214 осіб за даними СБУ), відрізняються від даних правозахисних організацій (130 осіб за оцінками Медійної ініціативи за права людини). Ці особи та їх родини потребують державних гарантій захисту та підтримки з боку України.

У 2019 році на розгляд Верховної Ради України VIII скликання було подано 7 законопроектів щодо врегулювання правового статусу осіб, незаконно позбавлених волі незаконними збройними формуваннями або правоохоронними органами іноземної держави. Водночас жоден з законопроектів не відповідав ані міжнародному законодавству, ані очікуванням самих заручників та їх родин щодо реальної підтримки та визволення з незаконного ув'язнення.

У листопаді 2019 року представники Міністерства з питань ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, а також громадські організації презентували¹⁰ спільний проект закону «Про соціальний і правовий захист осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України». Цей законопроект визначив критерії осіб, які можуть претендувати на отримання допомоги, а також механізм отримання правової, медичної, психологічної та матеріальної допомоги політичними в'язнями та членами їхніх родин. Наразі цей законопроект не зареєстровано.

Досі відсутня координація між органами влади України у звільненні політичних в'язнів. У 2019 році припинила діяльність Громадська платформа з питань звільнення незаконно утримуваних РФ громадян України, яка існувала при МЗС. 22 травня 2020 року МЗС України оголосило про відновлення цієї роботи та запуск Платформи з координації міжнародних зусиль для звільнення громадян України, незаконно утримуваних РФ¹¹. Проте станом на кінець червня 2020 року ця платформа діяти не почала.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

1 Законодавчо врегулювати питання соціального і правового захисту осіб, позбавлених свободи внаслідок збройної агресії проти України.

2 Відновити роботу при МЗС України Платформи з координації міжнародних зусиль для звільнення громадян України, незаконно утримуваних РФ з політичних мотивів, із залученням правозахисних організацій та представників родин жертв незаконного позбавлення свободи з політичних мотивів.

⁸ Детальніше про це у аналізі виконання рекомендації 6.128

⁹ Правозахисні організації оприлюднили новий список бранців Кремля. — Режим доступу: <https://crimeahrg.org/uk/pravozahisni-organizaczi%d1%97-oprilyudnili-novij-spisok-brancziv-kremlya/>

¹⁰ <https://mtot.gov.ua/ua/prezentacija-ta-obgovorennja-proektu-zakonu-ukraiini-pro-socialni-i-pravovi-zahist-osib-pozbavlenih-svobodi-vnaslidok-zbronoii-agresii-proti-ukraiini>

¹¹ Заява МЗС про запуск Платформи, що координуватиме міжнародні дії зі звільнення Росією українських політв'язнів. Режим доступу: <https://mfa.gov.ua/news/mzs-zapuskeye-platfomu-shcho-koordinuvati-mizhnarodni-diyi-zi-zvilnennya-rosiyeju-ukrayinskih-politv'язniv>



Захист прав ВПО

6.34. Повністю виконати Національну стратегію захисту прав людини 2015 року, в тому числі щодо захисту прав внутрішньо переміщених осіб; припинити дискримінацію за ознакою статі та сексуальної орієнтації шляхом ратифікації Стамбульської конвенції; розв'язати проблему злочинів на ґрунті ненависті через посилення системи кримінального судочинства (Канада).

У 2015 році в Україні було прийнято Національну стратегію у сфері прав людини¹², а також План дій з її реалізації¹³. Національна стратегія включає 24 стратегічні напрямки, зокрема й ті, що безпосередньо стосуються збройного конфлікту.

У 2020 році громадські організації здійснили моніторинг стану виконання Національної стратегії і відзначили загально невисокий рівень її імплементації (станом на лютий 2020 року вона виконана приблизно на третину)¹⁴. Зокрема, за оцінками експертів, рівень виконання заходів за напрямками, які стосуються збройного конфлікту, становить:

- захист прав учасників антитерористичної операції – **53%**;
- захист прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО) – **52%**;
- звільнення заручників та відновлення їхніх прав – **32%**;
- ужиття необхідних заходів для захисту прав осіб, які мешкають на тимчасово окупованій території України – **21%**;
- забезпечення прав громадян України, які проживають у населених пунктах Донецької і Луганської областей, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження – **14%**.

Основними успіхами в реалізації Стратегії можна вважати прийняття законодавства, яке надає ВПО можливість повноцінно реалізовувати свої виборчі права, зокрема з 1 липня 2020 року брати участь у місцевих виборах, а також надання ВПО з 1 січня 2017 року права на безоплатну правову допомогу. Водночас набуває актуальності потреба у змінах до Національної стратегії у сфері прав людини з метою її приведення у відповідність до сучасних викликів у сфері прав людини, зокрема в питаннях соціальних та пенсійних прав ВПО, розроблення та впровадження житлових програм для ВПО тощо.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЯ:

внести зміни до Національної стратегії у сфері прав людини з метою її приведення у відповідність до сучасних викликів, а також напрацювати новий план дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на 2020–2023 роки.

¹² затверджена Указом Президента України від 25 серпня 2015 № 501/2015

¹³ План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року затверджений Розпорядженням КМУ від 23 листопада 2015 № 1393-р

¹⁴ Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://hro.org.ua/files/docs/1590308435.pdf>

- 6.133.** Надавати медичну допомогу переміщеним особам (Франція);
- 6.135.** Продовжувати докладати зусилля, спрямовані на забезпечення доступу до освіти для всіх дітей (Португалія);
- 6.188.** Докладати зусиль, спрямованих на поліпшення доступності та якості медичних послуг та освіти для внутрішньо переміщених осіб (Ангола);
- 6.189.** Вживати подальших заходів, спрямованих на покращення доступу внутрішньо переміщених дітей, зокрема дітей з особливими потребами до якісної освіти з метою подальшого виконання рекомендацій 97.42 та 97.126 другого циклу (Гаїті).

За даними Звіту Національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами (вересень 2019),¹⁵ ВПО найбільше задоволені доступом до освіти (87%) і найменше задоволені доступністю медичних послуг (77%). Водночас доступність базових соціальних послуг, зокрема медичних, залежить від типу населеного пункту. ВПО, які мешкають у великих містах, були найбільш задоволені доступністю медичних послуг (87%), тоді як ВПО, які проживають у селах, були найменше задоволеними доступністю цих послуг (47%).

У квітні 2018 року розпочався перший етап медичної реформи в Україні. Він стосувався первинної медичної допомоги (консультування), що є першим кроком у наданні медичної допомоги будь-якого виду, окрім екстреної. Пацієнт має право обрати лікаря, який надає первинну медичну допомогу, незалежно від місця реєстрації пацієнта, що робить її повністю доступною для ВПО. Після обрання лікаря пацієнт укладає з ним декларацію. Другий етап реформи розпочався в квітні 2020 року і полягає в зміні підходу до фінансування і надання населенню медичних послуг вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги за принципом «гроші ходять за пацієнтом». ВПО мають також право скористатися урядовою програмою «Доступні ліки»: безкоштовно або з незначною доплатою отримувати ліки від серцево-судинних захворювань, діабету II типу та бронхіальної астми.

У сфері освіти Закон України «Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб» гарантує ВПО право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади. Утім, по всій Україні в дошкільних навчальних закладах не вистачає місць, а законодавство не передбачає пільг для ВПО щодо прийняття дітей до дитячих садочків. Водночас органи місцевого самоврядування та місцеві державні адміністрації можуть встановлювати пільги для дітей з числа ВПО, зокрема й щодо позачергового або першочергового влаштування до садочків. З травня 2020 року діти з числа ВПО, які навчаються у дошкільних, загальноосвітніх і професійно-технічних навчальних закладах незалежно від їхнього підпорядкування, типів і форми власності, мають бути забезпечені безкоштовним харчуванням. Проте реально ця норма ще не діє, оскільки Уряд не оприлюднив відповідного порядку її застосування.

З 2017 року діти з числа ВПО мають право на одержання державної цільової підтримки для здобуття освіти, яка передбачає низку заходів із підтримки ВПО. На практиці ж внутрішньо переміщеним особам, які навчаються в закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, може бути призначена соціальна стипендія, окрім того, ВПО може надаватися безкоштовне або пільгове проживання у гуртожитках.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЯ:

забезпечити повноцінну державну цільову підтримку для здобуття професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти.

¹⁵ Звіт Національної системи моніторингу ситуації з внутрішньо переміщеними особами (вересень 2019). Електронний ресурс. – Режим доступу: http://ukraine.iom.int/sites/default/files/nms_round_15_ukr_screen.pdf



Компенсація і пільги особам, які постраждали внаслідок збройного конфлікту

6.102. Виконати рекомендації останнього звіту Моніторингової місії ООН з прав людини в Україні (вересень 2017 р.), зокрема розробити національний механізм надання жертвам серед цивільного населення належних, ефективних, швидких та відповідних засобів правового захисту, включно з відшкодуванням шкоди (Австрія).

Соціальний захист цивільних осіб, життю або здоров'ю яких було завдано шкоди.

Згідно з даними Управління Верховного Комісара ООН з прав людини, станом на 31 березня 2020 року на сході України загинуло щонайменше 3353 та поранено більше 7000 цивільних осіб. Попри це, держава не створила національного механізму надання жертвам серед цивільного населення належних, ефективних, швидких та відповідних засобів правового захисту, включно з відшкодуванням шкоди. Зокрема, відсутня чітка правова дефініція поняття цивільної особи, яка постраждала внаслідок збройного конфлікту, законодавчо не закріплено правовий статус таких осіб, механізм їх соціального захисту та відшкодування завданої їм шкоди.

У 2018 році Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» було доповнено нормою, яка регламентує надання статусу особи з інвалідністю внаслідок війни особам, яким встановлено інвалідність внаслідок поранень чи інших ушкоджень здоров'я, завданих на території проведення антитерористичної операції до 1 грудня 2014 року, а з 1 грудня 2014 року – на території проведення антитерористичної операції, де органи державної влади здійснюють свої повноваження, а також у населених пунктах, розташованих на лінії зіткнення, під час проведення антитерористичної операції. Водночас норми цього Закону позбавляють осіб, яким завдано поранень після 1 грудня 2014 року саме на тимчасово окупованих територіях, можливості отримати статус особи з інвалідністю внаслідок війни. Такі обмеження не мають жодної обґрунтованої мети, тому є дискримінаційними. Крім того, механізм встановлення такого статусу є надто складним та тривалим, а пільги, встановлені цим законом для осіб зі статусом осіб з інвалідністю внаслідок війни, є недостатніми для їх всебічного соціального захисту. Поза правовим полем залишаються цивільні особи, яким завдано поранення або іншого ушкодження, але щодо яких не встановлено інвалідності, а також члени сімей осіб, загиблих або померлих внаслідок збройного конфлікту на території України. Такі особи теж потребують державного соціального захисту, зокрема комплексної медичної та психологічної реабілітації, а також компенсації завданої їм шкоди.

Відсутня єдина державна системи обліку цивільних осіб, загиблих і поранених під час збройного конфлікту. Місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування застосовують різну методологію ведення такого обліку, або ж не ведуть його взагалі. Інформація з різних джерел щодо кількості загиблих або поранених суттєво відрізняється. Достовірний та уніфікований офіційний облік цивільних осіб, постраждалих внаслідок конфлікту, є необхідною умовою формування адекватної та ефективної державної політики щодо цієї категорії громадян.

Найнезахищенішою категорією осіб, що постраждали від конфлікту, є діти. Законодавством України передбачена процедура надання дітям цього статусу, однак не існує жодних пільг чи соціальних послуг для таких дітей. Не створено й умов для медичної, психологічної, педагогічної реабілітації та соціальної реінтеграції дітей, постраждалих внаслідок воєнних дій і збройних конфліктів.

Компенсація за пошкоджене/зруйноване житло. У Донецькій та Луганській областях з початку збройного конфлікту пошкоджено або зруйновано 20708 будинків¹⁶.

¹⁶ станом на 30 березня 2020 року

Попри це, наразі в Україні відсутній ефективний механізм компенсації за житло, зруйноване внаслідок збройної агресії РФ.

Наявний механізм компенсації¹⁷, створений у липні 2019 року, має суттєві недоліки, зокрема:

- 1) право на компенсацію мають лише особи, які залишилися на своєму місці проживання. Отже, внутрішньо переміщені особи¹⁸, які виїхали за межі населених пунктів поблизу лінії розмежування, не отримають компенсації;
- 2) у Постанові йдеться лише про повністю зруйноване житло, а компенсація за пошкоджене житло досі залишається поза межами дії цього документа;
- 3) механізм компенсації набуде чинності лише після прийняття положення про комісії, що розглядатимуть заяви на отримання компенсації, та форму акту обстеження пошкодженого/зруйнованого житла. Ці документи ще не затверджено.

До того ж, окрім, власне, неефективності механізму компенсацій, у 2020 році фінансування програми їх виплат скоротилося з 40 млн. до 20 млн. грн.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- 1 Розробити та законодавчо закріпити поняття цивільного населення, постраждалого внаслідок збройного конфлікту, яке б охоплювало всі категорії постраждалих осіб, включно з тими, що мешкають на тимчасово окупованих територіях, передбачивши для таких осіб заходи комплексного соціального захисту, зокрема виплату компенсації.
- 2 Створити єдиний державний реєстр осіб, поранених, померлих або загиблих внаслідок збройного конфлікту.
- 3 Прийняти закон щодо соціального захисту дітей, які отримали статус дитини, постраждалої внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів, передбачивши для них дієві пільги та компенсації, розробити комплексну державну цільову програму реабілітації таких дітей.
- 4 Передбачити в державному бюджеті достатній обсяг коштів для соціального захисту постраждалого населення.
- 5 Розробити ефективний механізм компенсації за майно, пошкоджене або зруйноване внаслідок збройного конфлікту.
- 6 Провести облік зруйнованого і пошкодженого внаслідок збройного конфлікту житла, а також житла, відновленого за рахунок коштів власників домогосподарств, благодійної чи гуманітарної допомоги, і створити Єдиний реєстр пошкодженого або зруйнованого внаслідок збройного конфлікту майна.
- 7 Передбачити у Державному бюджеті України достатній обсяг коштів для виплати компенсацій за пошкоджене або зруйноване майно.

6.128. Надавати пільги всім громадянам, які мають на них право, включаючи пенсії та соціальні виплати, незалежно від їх статусу як внутрішньо переміщених осіб або їхнього місця проживання у країні за власним вибором (Швейцарія).

Мешканці ТОТ Донецької та Луганської областей позбавлені можливості отримувати пенсійні виплати на підконтрольній Уряду України території, якщо вони не взяті на облік як ВПО. Це призводить до порушення їхніх прав на соціальний захист, зокрема, конституційного права на пенсійне забезпечення, а також до суттєвого викривлення

¹⁷ передбачений Постановою КМУ № 947 від 18 грудня 2013 р. (зі змінами)

¹⁸ за даними Міністерства соціальної політики України станом на 10.06.2020 р. обліковано 1 447 537 внутрішньо переміщених осіб

статистики щодо кількості ВПО. Крім того, серед них є маломобільні пенсіонери, фізично неспроможні перетнути лінію зіткнення та стати на облік ВПО у зв'язку з похилим віком або інвалідністю. Такі особи залишилися без підтримки держави, не маючи жодної фізичної та юридичної можливості реалізувати своє право на пенсію.

Пенсіонери, які отримали довідку ВПО, також зазнають обмежень при отриманні пенсійних виплат. Зокрема, вони зобов'язані проходити ідентифікацію в ПФУ під час призначення пенсії, а також щопівроку фізичну ідентифікацію в установах Акціонерного товариства «Державний ощадний банк України» (АТ «Ощадбанк»), а в окремих населених пунктах триває практика перевірки фактичного місця проживання. За негативного результату такої ідентифікації виплата пенсії припиняється. Крім того, всі виплати для внутрішньо переміщених осіб здійснюються лише на рахунки державного банку (АТ «Ощадбанк»), можливість вибору іншого банку відсутня. Такі виплати можуть бути припинені на підставі даних, отриманих від державних органів, які дають «обґрунтовані підстави вважати, що особа повернулася до покинутого місця постійного проживання».

У 2018 році Верховний Суд виніс рішення у зразковій справі щодо припинення виплати пенсії органами ПФУ внутрішньо переміщеним особам, в якому визнав такі дії незаконними. Після цього рішення суди першої інстанції задовольнили тисячі аналогічних позовів, проте на практиці виплата заборгованості практично не здійснюється. Рішення виконуються лише в частині виплати пенсії за місяць, в якому надійшла заява особи, а також відновлюються пенсійні виплати на наступний період. Попередня заборгованість не сплачується, оскільки уряд не розробив для цього окремого порядку. Це означає невиконання органами ПФУ судових рішень в повному обсязі, що суперечить законодавству України.

Згідно з інформацією, наданою ПФУ, лише у 2019 році органи ПФУ нарахували 543,1 млн грн на виконання рішень судів у справах з пенсійного забезпечення внутрішньо переміщених осіб. У поточному році з цієї суми виплачено лише 43,0 млн грн. Загальний борг ПФУ за подібними судовими рішеннями щодо виплати пенсій переселенцям становить 599,8 млн грн (з урахуванням несплачених коштів у справах за 2018 рік).¹⁹ Станом на кінець 2019 року як мінімум 59 осіб померли, так і не дочекавшись виконання територіальними органами ПФУ судових рішень.

Відповідно до законодавства України, пенсія, на яку пенсіонер мав право, але якої своєчасно не отримав з власної вини, виплачується за минулий час, але не більше ніж за три роки до дня звернення за отриманням пенсії. Це обмеження в три роки, в тому числі й відносно спадкоємців, не повинно застосовуватися до умов, в яких перебувають наразі пенсіонери з числа ВПО, оскільки пенсії не отримуються не з вини самих пенсіонерів, а через збройний конфлікт та тимчасову окупацію територій.

Особи, що досягли пенсійного віку, не можуть оформити пенсію за віком через недостатність страхового стажу внаслідок неможливості сплачувати страхові внески на ТОТ, а отже до них застосовуються норми доплати страхового стажу в подвійному розмірі.

Для мешканців ТОТ Криму запроваджені інші процедури. Для отримання пенсії їм необхідно звернутися до визначених органів ПФУ на підконтрольній Уряду України території, а також додатково надати документи пенсійного фонду РФ про те, що особі не призначалася пенсія на території Криму, та особисту декларацію про відсутність громадянства держави-окупанта. Виплата пенсії розпочинається / поновлюється після надходження паперової пенсійної справи на запит територіальних управлінь ПФУ разом із документами про припинення виплати або непризначення пенсії, що зазвичай триває від 6 до 12 місяців. Внаслідок такої ситуації держава-агресор отримує доступ до персональних даних одержувача виплати.

Законопроект 2083-д²⁰, який ставить на меті врегулювання питань виплати пенсій мешканцям тимчасово окупованих територій, передано 5 лютого 2020 року до профільного Комітету Верховної Ради України на доопрацювання.

¹⁹ станом на 01.06.2019 р.

²⁰ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації права на пенсію. Режим доступу: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67473

▼ РЕКОМЕНДАЦІЇ:

- 1 Врегулювати особливий режим та порядок отримання пенсії особами, що мешкають на тимчасово окупованих територіях та не перебувають на обліку як ВПО.
- 2 Розробити порядок виплати пенсії внутрішньо переміщеним особам за минулий період.
- 3 Скасувати дискримінаційні обмеження щодо внутрішньо переміщених осіб, зокрема обов'язкову ідентифікацію, неможливість одержання пенсії в інших банках, ніж АТ «Державний ощадний банк України», припинення виплати пенсії внаслідок повернення на тимчасово окуповану територію.
- 4 Скасувати для цієї категорії осіб, включно зі спадкоємцями, обмеження щодо одержання невиплаченої пенсії лише за три роки.
- 5 Врахувати можливість докупівлі страхового стажу без застосування санкцій подвоєння суми єдиного внеску.



Криміналізація насильницьких зникнень

- 6.65.** В повному обсязі інтегрувати положення стосовно криміналізації насильницького зникнення у своє національне законодавство (Словаччина);
- 6.66.** Вживати заходи з метою включення до національного законодавства злочину насильницького зникнення (Аргентина);
- 6.67.** Вживати заходи для розслідування всіх скарг про насильницьке зникнення та запобігати катуванням та незаконному затриманню, а також притягнути до відповідальності винних у скоєнні таких злочинів (Італія).

У 2018 році Верховна Рада України прийняла Закон «Про правовий статус осіб, зниклих безвісти» (набув чинності 2 серпня 2018 року). Одним з ключових нововведень цього Закону стала криміналізація насильницьких зникнень.

Так, у Кримінальному Кодексі України з'явилася стаття 146-1, відповідно до якої арешт, затримання, викрадення або позбавлення волі людини в будь-якій іншій формі, вчинене представником держави, в тому числі іноземної, з подальшою відмовою визнати факт такого арешту, затримання, викрадення або позбавлення волі людини в будь-якій іншій формі або приховуванням даних про долю такої людини чи місце перебування, караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років. Водночас, відповідно до частини 2 цієї статті, видання наказу або розпорядження про вчинення дій, зазначених у частині першій цієї статті, або невжиття керівником, якому стало відомо про вчинення дій, зазначених у частині першій цієї статті, його підлеглими заходів для їх припинення та повідомлення компетентних органів про злочин, караються позбавленням волі на строк від п'яти до семи років.

В примітці до статті 146-1 розкривається значення поняття «представники іноземної держави», яке охоплює, зокрема, представників іррегулярних незаконних збройних формувань, озброєних банд та груп найманців, створених, підпорядкованих, керованих та фінансованих Російською Федерацією, а також представників окупаційної адміністрації Російської Федерації, яку складають її державні органи і структури, функціонально відповідальні за управління тимчасово окупованими територіями України, та представників підконтрольних Російській Федерації самопроголошених органів, які узурпували виконання владних функцій на тимчасово окупованих територіях України.

Проте правоохоронні органи не застосовують ці положення для кваліфікації фактів зникнення людей на ТОТ з початку окупації. Такі випадки кваліфікують за ст. 438 КК України як порушення законів та звичаїв війни або за ст. 146 КК України як незаконне позбавлення волі або викрадення людини.

Станом на 1 травня 2020 року Національна поліція АР Крим розслідує 19 кримінальних проваджень за фактами насильницьких зникнень на окупованій території Криму.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЯ:

надати правоохоронним органам України роз'яснення щодо перешкод застосування статті 146-1 стосовно подій на ТОТ.



Інституціональна розбудова Міністерства, яке опікується питаннями тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб

6.28. Збільшити ресурси, що виділяються на нове Міністерство тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (Греція);

6.29. Збільшити людські та фінансові ресурси Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб з метою повного виконання ним свого мандата (Хорватія).

У 2016 році в Україні було створене *Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб*. У 2019 році воно було реорганізовано шляхом об'єднання з Міністерством у справах ветеранів у *Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб*. Цей крок не був підтриманий ані ветеранською спільнотою, ані спільнотою переселенців. Експерти висловлювали також численні застереження про те, що об'єднання трьох доволі різних цільових категорій осіб (мешканців окупованих територій, внутрішньо переміщених осіб та ветеранів) в одному міністерстві є потенційно конфліктним заходом, адже ці категорії осіб відрізняються як за характером потреб, так і за засобами їх розв'язання. Утім, головним викликом для міністерства залишається реалізація його ключової координаційної ролі, оскільки проблематика захисту прав осіб, постраждалих внаслідок конфлікту (виплата пенсій, освіта мешканців окупованих територій, обладнання КПВВ, розбудова комунікації тощо), перебуває на перетині меж повноважень різних міністерств.

У березні 2020 року Міністерство вчергове було трансформовано – цього разу до *Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій*. Очільник міністерства отримав посаду віце-прем'єр-міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, що було однією з вимог громадських організацій, зокрема, членів Коаліції.

Фінансування міністерства поступово зростає і в 2020 році становить 121 158,5 млн грн, що в кілька разів перевищує фінансування у 2017 році, коли завершилося формування міністерства. Хоча його структура динамічно змінювалася протягом останніх п'яти років, представленість міністерства в регіонах залишається незмінно слабкою (наразі Міністерство має структурні підрозділи лише в Донецькій, Луганській та Херсонській областях). В середньому в регіоні перебувають 2-3 співробітника міністерства, що критично мало для одержання адекватної інформації з регіонів, наближених до тимчасово окупованих територій.

▼ РЕКОМЕНДАЦІЯ:

посилити роботу Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій в регіонах, наближених до ТОТ.

АЛЬТЕРНАТИВНИЙ ПРОМІЖНИЙ ЗВІТ

ЩОДО ВИКОНАННЯ УКРАЇНОЮ РЕКОМЕНДАЦІЙ
УНІВЕРСАЛЬНОГО ПЕРІОДИЧНОГО ОГЛЯДУ ООН



КРИМСЬКА
ПРАВОЗАХИСНА
ГРУПА

