СХВАЛЕНО
рішенням Комітету
12 лютого 2020 року

РЕКОМЕНДАЦІЇ
виїзного засідання Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин

щодо моніторингу дотримання прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь

12 лютого 2020 року Комітет провів виїзне розширене засідання на КПВВ "Чонгар" у Херсонській області, яке було присвячено розгляду питань захисту прав осіб, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим (далі - АР Крим) та м. Севастополь. Під час візиту члени Комітету відвідали контрольні пункти в'їзду/виїзду (далі - КПВВ) "Каланчак" та "Чонгар", провели моніторинг режимних та сервісних зон КПВВ, а також умов доступу мешканців тимчасово окупованої території України до адміністративних та сервісних послуг в Херсонській області.

Тимчасова окупація Російською Федерацією території АР Крим та м. Севастополь розпочалася 20 лютого 2014 року та спричинила триваючі порушення прав і свобод людини на півострові. Громадські організації та органи державної влади (зокрема, Прокуратура АР Крим) документують воєнні злочини та злочини проти людяності, вчинені представниками окупаційної влади Російської Федерації на території Криму.

Разом з тим, державна влада України, поставши перед викликами збройної агресії з боку Російської Федерації, виявилася неготовою до розробки та реалізації ефективної державної політики, спрямованої на дотримання конституційних прав громадян України, які залишилися на тимчасово окупованій території Криму або були змушені виїхати з півострову.

В той же час відповідно до практики Європейського суду з прав людини держава може нести відповідальність за порушення прав своїх громадян незалежно від стану окупації. Втім в законодавстві України існують дискримінаційні положення, а також відповідні практики, які порушують та обмежують права мешканців тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб з АР Крим та м. Севастополь і які мають бути усунені. Зокрема, мова йде про обмежений доступ до

адміністративних, банківських послуг, обмеження в реалізації майнових прав, права на соціальний захист тощо.

Перетин КПВВ з тимчасово окупованою територією.

Тривалий час неналежними залишались й умови роботи та перетину КПВВ, наразі, при проходженні яких у осіб виникає ціла низка проблем, пов'язаних із процедурою перевезення особистих речей, перевіркою документів, доступом до адміністративних послуг в наближенні до КПВВ, а також рядом корупційних ризиків внаслідок дій посадових осіб, які проходять службу на пунктах пропуску, тощо.

Стаття 33 Конституції України встановлює, що громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну. Будь-яке обмеження права громадянина виїхати з тимчасово окупованої території на материкову частину є порушенням міжнародних стандартів у сфері прав людини та конституційних свобод громадян. За інформацією Державної прикордонної служби України у грудні 2019 року адміністративний кордон з тимчасово окупованою територією через контрольні пункти в'їзду/виїзду "Каланчак", "Чонгар", "Чаплинка" перетнуло 129 тис. осіб, загальна цифра за 2019 рік складає - 2,282 млн осіб.

Відповідно до вимог розпорядження Кабінету Міністрів України № 218-р від 28 березня 2018 р., яким затверджено План заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території АР Крим та м. Севастополя, передбачено облаштування КПВВ в Херсонській області та створення перед ними зон сервісного обслуговування з належними санітарно-гігієнічними умовами, облаштування в таких зонах медичних пунктів, місць відпочинку тощо.

Проте, під час проведення моніторингу контрольних пунктів в'їзду/виїзду "Каланчак" та "Чонгар" виявлено відсутність умов для надання цілодобової медичної допомоги, що створює додаткові ризики для здоров'я осіб, які перетинають КПВВ. Окрім того, виявлено відсутність або неналежний стан приміщень для відпочинку осіб, що переміщуються через КПВВ, а також приміщень для роботи представників влади, громадськості та міжнародних урядових та неурядових організацій, тощо.

Незважаючи на закріплене Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» право переміщених осіб вільно евакуювати своє особисте рухоме майно з непідконтрольної (окупованої) території, кримчани залишаються досить обмеженими в його реалізації.

Після скасування та визнання нечинним пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України № 1035 від 16.12.2015 р. № 1035 «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію», залишаються законодавчі та правозастосовчі перепони у перевезенні через КПВВ з окупованої території рухомого майна (домашніх тварин, власних витворів мистецтва, рослин тощо). Кримчанам

продовжують відмовляти у переміщенні особистих речей, незважаючи на те, що згідно Митного кодексу України та законодавства про захист прав ВПО речі для повсякденного користування можуть провозити без будь-яких вагових або вартісних обмежень, якщо вони мають ознаки таких, що були у вжитку.

Заборони працівників прикордонної служби ґрунтуються на положенні пункту 1 статті 374 Митного кодексу України, згідно з яким товари, сумарна вартість яких перевищує еквівалент 500 євро та сумарна вага яких перевищує 50 кг, що ввозяться громадянами на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі, є об'єктами оподаткування митними платежами. В більшості випадків відмови особам у перевезенні особистих речей носять усний характер, що унеможливлює їхнє оскарження в судовому порядку. Крім того, це створює корупційні ризики та ризики свавільних рішень працівників Державної фіскальної служби на КПВВ щодо дозволу або заборони особі в перевезенні речей.

Починаючи з 2019 року правозахисні організації та ініціативи, що опікуються захистом прав мешканців тимчасово окупованих територій АР Крим та м.Севастополь, постійно фіксували скарги осіб, які перетинають адміністративний кордон між Херсонською областю та півостровом, на дії працівників Національної поліції біля КПВВ з тимчасово окупованою територією. Зокрема, надходили численні повідомлення про випадки затримання силами представників Національної поліції біля входів та виходів з КПВВ "Чонгар", "Чаплинка" та "Каланчак" практично всіх без виключення громадян, які направляються пішки в обидва напрямки; безпідставні наполягання на перевірці документів всіх осіб, з поясненнями своїх дій "перевіркою на причетність до правопорушень, скоєних на території АР Крим"; проведення опитування осіб без повідомлення їх прав, а також переписування персональних відомостей з наданих для перевірки документів без згоди власників й пояснення, на яких підставах виконуються такі дії та яким чином буде забезпечена конфіденційність отриманих персональних відомостей. З листопада 2019 року кількість звернень та скарг на дії працівників Національної поліції зменшилася, тим не менше вони досі надходять.

Гострою проблемою на КПВВ залишається відсутність офіційного громадського транспортного сполучення між пунктами пропуску та найближчими населеними пунктами на підконтрольній Україні території. Натомість діють нелегальні пасажирські перевезення, які до того ж є доволі дорогими та не завжди відповідають вимогам безпеки. Крім того, в неналежному стані перебуває дорожнє покриття від КПВВ до найближчих населених пунктів та обласного центру, включаючи автомобільні дороги державного значення.

Отримання адміністративних послуг. За інформацією громадських організацій, основними причинами перетину КПВВ мешканцями

окупованого Криму є необхідність отримання різних адміністративних та сервісних послуг, відвідування родичів, освіта.

При цьому фактично досі на належному рівні не забезпечена територіальна доступність адміністративних і соціальних послуг, послуг банків для кримчан. Для надання адміністративних послуг мешканцям тимчасово окупованої території не створені окремі сервісні центри в населених пунктах, наближених до КПВВ. Наприкінці 2019 року на КПВВ "Чонгар" та "Каланчак" були облаштовані сервісні зони, де розташовані приміщення під ЦНАП.

Необхідність створення зон сервісного обслуговування та облаштування КПВВ на адміністративній межі з Кримом були визначені розпорядженнями Кабінету Міністрів України № 275-р від 3 квітня 2017 р. та № 218-р від 28 березня 2018 р., рішенням Ради національної безпеки та оборони України від 10.07.2017 р. «Про посилення контролю за в'їздом в Україну, виїздом з України іноземців та осіб без громадянства, дотриманням ними правил перебування на території України».

За даними органів державної влади та громадських організацій найбільш запитуваними мешканцями тимчасово окупованих територій є паспортні послуги.

Згідно вимог законодавства, після досягнення 14 років кожна дитина в Україні має отримати паспорт громадянина України. Утім отримання цього документу зачасту дуже ускладнено для мешканців окупованої території.

Основна проблема, із якою стикаються кримчани, яким виповнилось 18 років і які вперше отримують паспорт громадянина України, є необхідність проходження так званої ідентифікації. При виготовленні паспорта громадянина України відбувається внесення інформації про особу до Єдиного державного демографічного реєстру (ЄДДР). Саме тому під час оформлення паспорту проводиться ідентифікація особи - тобто встановлення особи шляхом порівняння наданих даних (параметрів), у тому числі біометричних, з наявною інформацією про особу в реєстрах, картотеках, базах даних тощо. Процедура ідентифікації як для ВПО, так і для мешканців ТОТ, є ускладненою, а іноді - і неможливою для проходження - через те, що майже всі паперові картотеки МВС, ДМС залишилися на тимчасово окупованій території. Якщо особу не буде ідентифіковано, проводиться інша процедура - встановлення особи, яка передбачає опитування, як правило, не менше трьох родичів та/або сусідів заявника, які можуть підтвердити його особу. Проходження цієї процедури ускладнюється фактом проживання родичів/свідків на окупованій території.

Непрохоження процедури встановлення особи призводить до відмови у видачі паспорта громадянина України, що впливає на реалізацію цими особами своїх прав та свобод. Крім того, проживання без паспорту тягне настання адміністративної відповідальності.

Щодо отримання нотаріальних послуг, то наразі, найближчі нотаріальні контори знаходяться досить віддалено від КПВВ. Це призводить до додаткових витрат мешканців Криму на те, щоб дістатися до нотаріальної контори та отримати там послугу. Крім того, вартість цих послуг для кримчан у зв'язку із обмеженою кількістю нотаріальних контор, може бути вищою.

Водночас, для жителів Криму існує велика необхідність в отриманні цих послуг, оскільки захист їхніх прав та законних інтересів дуже часто вимагає отримання довіреностей, згоди на виїзд дитини за кордон, оформлення заповіту, засвідчення підпису особи тощо. Також внаслідок недоступності чи перешкод в доступі до послуг нотаріуса унеможливлює реалізацію майнових прав громадянами України з Криму, зокрема, у завершенні спадкових справ, які були відкриті до тимчасової окупації та ін. Певні кроки щодо полегшення доступу кримчан до послуг нотаріуса державою вже здійснені, але проблема оформлення спадщини залишається.

З 2016 року діє спрощена судова процедура підтвердження фактів, які мають юридичне значення, а саме народження та смерті на тимчасово окупованих територіях. Спрощення розгляду полягає у тому, що заяви про встановлення факту смерті або народження можна подавати до будь-якого суду і розгляд таких справ відбувається невідкладно. Проте, практика розгляду справ показує, що судова процедура має ряд суттєвих недоліків. Зокрема, це значна тривалість розгляду (справи розглядають від декількох днів до місяців),необхідність попередньо отримати відмову РАЦС, вартість (необхідність сплати судового збору, оплати послуг адвокатів, нотаріусів, проїзд та необхідність декількох виїздів заявників). За оцінками міжнародних та національних неурядових організацій, наприклад, лише 13,5 % народжених в Криму після 2014 року, мають свідоцтво про народження українського зразка. У свою чергу, свідоцтва про народження є підставою для подальшого оформлення паспортних документів особи.

Станом на липень 2019 кількість актів реєстрації народження, виданих на виконання рішення судів по Україні становило 1642, із них 1262 видано у Херсонській області. Дана статистика показує, що більшість заяв про встановлення фактів народження відбувається через судові інстанції Херсонської області, що створює надмірне навантаження на суддів регіону.

Достатнього поширення набули випадки відмов уповноваженими посадовими особами підрозділу охорони державного кордону у в'їзді на тимчасово окуповану територію України громадянам, які мають борги зі сплати аліментів або непогашені кредити, виконавчі провадження по яким були відкриті на території АР Крим та м. Севастополь і не були передані на підконтрольну територію.

Постановою № 367 від 04.06.2015 року Кабінет Міністрів України затвердив Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (надалі – Порядок). Відповідно до пункту 38 Порядку

уповноважені посадові особи підрозділу охорони державного кордону відмовляють у в'їзді на тимчасово окуповану територію України у разі, коли у базах даних Держприкордонслужби є інформація про заборону особі виїзду з України.

Освіта дітей з тимчасово окупованої території.

Протягом майже шести років окупаційна влада здійснює цілеспрямовану політику знищення громадянської, української та кримськотатарської ідентичностей дітей та молоді через формальну та неформальну освіту. Процеси насильницької інтеграції демонструє політика обмеження доступу дітей до вибору мови навчання та вивчення рідної мови, заміна українського на російський зміст і стандарт освіти. Основним напрямком держави-агресора в освітній сфері, у сфері державної політики щодо молоді та дітей на тимчасово окупованому Кримському півострові стала їхня мілітаризація. Основний шлях мілітаризації – це включення "патріотичного виховання" в державну систему освіти та проведення регулярних заходів з метою подальшого призову до лав російської армії.

Щодо загальної середньої освіти, то мережа загальноосвітніх закладів в Криму залишається кількісно майже незмінною. Щодо кількості учнів, то з початку тимчасової окупації півострову спостерігається тенденція зменшення кількості випускників та випускниць. Є підстави прогнозувати, що ця тенденція буде змінюватися через демографічну політику Російської Федерації в тимчасово окупованому Криму. За декілька років окупації відбулась суттєва зміна демографічного складу населення, а саме збільшення кількості російських громадян в Криму. Крім того, слід враховувати суттєве збільшення військового контингенту та працівників спеціальних служб (особливо в м.Севастополь), більшість з яких «перебираються» на півостровів з сім'ями.

Кримська молодь обмежена в доступі до вищої освіти. Попри те, що Міністерством освіти і науки України (МОН) був створений особливий порядок тестування знань через освітні Центри «Крим-Україна» (так звана вступна процедура «Квота-2», введена Наказом МОН № 560), а також вжито низку інших заходів для спрощення вступу до вишів для кримської молоді, залишається ряд невирішених питань. Так, обмежено перелік закладів вищої освіти, в які можливо за спрощеною процедурою вступити кримчанам. Не вирішується питання освітніх документів, отриманих на окупованій території (свідоцтва про здобуття базової середньої освіти та свідоцтва про здобуття повної загальної середньої освіти). Проблема отримання освітніх документів українського зразка стане особливо гострою під час деокупації Кримського півострова. Крім того, існує низка проблем з отриманням соціальної стипендії дітьми з числа внутрішньо переміщених осіб з Криму, та інші.

На протидію пропаганді Російської Федерації не розпочато реалізацію Стратегії інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

З вищенаведеного випливає, що Рекомендації парламентських слухань на тему: "Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи", схвалені Постановою Верховної Ради України № 1602-VIII від 22 вересня 2016 року, фактично не виконувались, оскільки більша частина проблем і рекомендацій залишаються актуальними.

Всебічно проаналізувавши ситуацію та питання, які виникають при реалізації прав мешканцями тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, розглянувши пропозиції щодо можливих шляхів їх вирішення, з врахуванням поточної ситуації щодо роботи режимних та сервісних зон на КПВВ “Чонгар” та “Каланчак”, Комітет **вирішив**:

Рекомендувати:

1. **Кабінету Міністрів України:**

внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження адміністративної процедури державної реєстрації фактів народження та смерті, які відбулися на тимчасово окупованих територіях”;

розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект щодо скасування Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» з одночасним ухваленням нового Закону, який врегульовує питання здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України та не розповсюджується на фізичних осіб, які не є суб’єктами господарювання, долучивши до робочої групи з розробки зазначеного законопроекту секретаря Комітету з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин Умєрова Рустема Енверовича;

розробити та внести зміни до Постанови КМУ № 367 від 04.06.2015 року “Про затвердження Порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї” щодо спрощення процедури в’їзду іноземних правозахисників, адвокатів та журналістів – з дозвільної на повідомну, а також запровадити онлайн-процедуру подання документів для в’їзду на тимчасово окуповану територію або через закордонні консульські установи України в країні перебування іноземця;

розробити та затвердити нормативне регулювання створення та роботи Сервісного центру для мешканців тимчасово окупованих територій в Херсонській області задля посилення спроможності регіону надавати централізовано всі види послуг за принципом “єдиного вікна” для підтримки правових, соціальних, економічних та інших зв’язків з державою (нотаріальні послуги, сервісні послуги центрів МВС України; послуги органів соціального захисту населення; послуги поштового зв’язку; банківські послуги; первинна безоплатна правова допомога);

2. Міністерству у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб:

розробити зміни до Порядку в’їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04 червня 2015 року № 367, зміни в частині виключення підпункту 2 пункту 38, відповідно до якого уповноважені посадові особи підрозділу охорони державного кордону відмовляють у в’їзді на тимчасово окуповану територію України у разі, коли у базах даних Держприкордонслужби є інформація про заборону особі виїзду з України;

забезпечити належне функціонування Міжвідомчої комісії з розгляду питань, пов’язаних з визнанням осіб такими, що були позбавлені свободи внаслідок збройної агресії проти України, та здійсненням заходів, спрямований на їх соціальний захист;

3. Міністерству юстиції України:

внести Кабінету Міністрів України пропозиції для забезпечення більшої доступності мешканцям АР Крим та міста Севастополя нотаріальних послуг, в тому числі територіальної і матеріальної доступності, зокрема, в сервісних зонах на КПВВ “Каланчак”, “Чонгар”, та /або в найближчих до КПВВ населених пунктах Херсонської області;

4. Державній міграційній службі України:

запровадити спрощену процедуру встановлення особи для мешканців окупованих територій, у випадку відсутності достатніх доказів, які підтверджують особу (з урахуванням умов, в яких перебувають громадяни України, що проживають в умовах окупації);

збільшити кількість працівників Державної міграційної служби та посадових осіб в Центрах надання адміністративних послуг, розташованих поблизу тимчасово окупованої території, для надання паспортних послуг мешканцям Криму;

внести в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції про скасування норми щодо відповідальності за несвоєчасне

отримання паспортів громадянина України мешканцями АР Крим та міста Севастополя на час тимчасової окупації.

5. Міністерству інфраструктури України, Херсонській обласній державній адміністрації :

організувати регулярне транспортне сполучення між КПВВ на адмінкордоні з тимчасово окупованими територіями Криму та найближчими населеними пунктами Херсонської області, забезпечивши регулярні маршрути громадського транспорту (в т.ч. м. Генічеськ – КПВВ «Чонгар», смт. Новоолексіївка – КПВВ «Чонгар», м. Херсон – КПВВ «Каланчак», смт. Каланчак – КПВВ «Каланчак», смт. Чаплинка – КПВВ «Каланчак», м. Херсон – районні центри Херсонської області);

вирішити питання з балансоутримувачем приміщень сервісних зон на КПВВ "Каланчак", "Чонгар", який буде здійснювати поточний ремонт та обслуговування даних приміщень;

забезпечити проведення ремонтних робіт дорожнього покриття (асфальтобетонного) від КПВВ до найближчих населених пунктів та обласного центру, включаючи автомобільні дороги державного значення (в контексті ТОТ Криму – м.Херсон, визначені населені пункти Херсонської області, дороги М-17 та М-18).

облаштувати пункти цілодобового надання медичної допомоги з відповідним персоналом та ліками в сервісних зонах або поблизу до КПВВ;

створити належні санітарно-гігієнічних умови (які мають бути безоплатними для працівників КПВВ та всіх осіб, які переміщуються через пункти пропуску).

6. Міністерству культури, молоді та спорту України:

розробити із залученням інших центральних органів виконавчої влади та подати в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проект Плану заходів на реалізацію Стратегії інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим та м. Севастополя;

7. Міністерству освіти і науки України:

проводити постійний моніторинг ситуації з освітою (кількість і профіль навчальних закладів, мови навчання, кількість учнів/студентів/аспірантів/випускників) на тимчасово окупованих територіях, зокрема, в окупованому Криму, та облік документів, виданих окупаційною адміністрацією тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим та м.Севастополя;

створити робочу групу при МОН з метою вирішення проблемних питань, з якими стикаються мешканці тимчасово окупованих територій у

сфері освіти, включаючи питання сертифікації Україною освітніх документів, виданих т.з. «органами влади» на тимчасово окупованих територіях;

спільно з правозахисними організаціями розробити та внести в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєкт Концепцію забезпечення рівних можливостей в реалізації права на отримання вищої та професійно-технічної освіти особами, які проживають на тимчасово окупованих територіях України.