



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

НЕОФІЦІЙНИЙ ПЕРЕКЛАД

Основні проблеми у сфері захисту прав та рекомендації УВКБ ООН щодо ситуації в Україні

Представництво УВКБ ООН в Україні
Січень 2016

Фото: УВКБ ООН/Л.

Мироненко-Дрібна/Дніпропетр. обл./серпень 2015

Підсумковий огляд

У даному документі описано основні проблеми у сфері захисту прав, з якими наразі стикаються внутрішньо переміщені особи в Україні. Найнагальнішими пріоритетами УВКБ ООН у сфері захисту прав та адвокаційної роботи в 2016 році є наступні: 1) Уряду необхідно відмінити надмірні обмеження **свободи пересування** через лінію зіткнення між територіями, підконтрольними українській владі, та непідконтрольними уряду територіями; 2) Уряду та дефакто владі необхідно дозволити повний та необмежений **доступ гуманітарних організацій**

до громад на непідконтрольних уряду територіях, що потребують допомоги; і 3) владі необхідно забезпечити, щоб жодну переміщену особу не могли безпідставно позбавити майна або власності, особливо з огляду на нещодавно введену **систему реєстрації майна на непідконтрольних уряду територіях**. Ключові рекомендації УВКБ ООН щодо цих та інших питань захисту прав наведені наприкінці кожного розділу.

1. Свобода пересування

Донбас

Принципи 14, 15 та 28(1) *Керівних принципів щодо переміщення осіб всередині країни*¹ покликані забезпечити можливість вільного пересування переміщених осіб під час переміщення як для уникнення небезпечних ситуацій, так і для здійснення необхідного переїзду. Переміщені особи повинні мати право обирати місце проживання під час переміщення, а також мати можливість добровільно обирати, чи повертатися на місце постійного проживання, а також, як це здійснити. В Україні, однак, продовжуються обмеження права на свободу пересування.

21 січня 2015 року видано *Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України №27* *ог «Про затвердження тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей»*². Цей наказ запроваджує обмеження щодо свободи пересування між територіями, підконтрольними та непідконтрольними уряду. Було створено пропускну систему. На даний момент пересування з підконтрольних на непідконтрольні уряду території дозволено лише через певні наперед визначені «коридори». Ці «коридори» часто закриваються на розсуд влади. 16 червня 2015 року Першим заступником керівника антитерористичного центру при Службі безпеки України внесено зміни до *Тимчасового порядку*, що запроваджують електронну пропускну систему, в якій заявки на пропуски подаються, а пропуски затверджуються в режимі «онлайн».

Моніторинг у сфері захисту прав визначив наступні наслідки застосування *Тимчасового порядку*:

- Особи, які хотіли б виїхати з непідконтрольних уряду територій на підконтрольні, стикаються із складнощами. Зокрема, особи, в яких відсутні документи, не мають можливості пройти через пропускні пункти. Сам процес подання документів на отримання пропуску з непідконтрольних територій також викликає певні труднощі.
- Пропускні пункти часто виявляються закритими з міркувань безпеки. Особи, що хочуть перетнути їх, висловлюють незадоволення через нестачу інформації про те, які з пропускних пунктів відкриті й коли.
- Є повідомлення про довгі черги на пропускних пунктах. Протягом третього кварталу 2015 року повідомлялося про черги, у яких населенню доводилося чекати більше доби.

¹ Комісія ООН з прав людини, *Доповідь представника Генерального секретаря, пана Франсіса М. Денга, представлена на виконання резолюції 1997/39 Комісії*. Додаток: *Керівні принципи щодо переміщення осіб всередині країни*, 11 лютого 1998 року, E/CN.4/1998/53/Дод.2, посилання: <http://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html>.

² *Наказ Першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 21.01.2015№27 «Про затвердження тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей»*, посилання: http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article;jsessionid=DED87CCD44DEAEC4085EFC041FFAAA4B.app2?art_id=136476&cat_id=135945.

- На пропускних пунктах та біля них відсутні санітарні приміщення. Повідомлялося про випадки травмування осіб на мінах, зокрема коли такі особи відходили з дороги на поля через брак санітарних приміщень.
- Було частково відновлено обмежене автобусне сполучення між містами на непідвладних уряди територіях (між Маріуполем та Донецьком).
- Особи без пропусків, а також ті, хто не хочуть стояти в довгих чергах, іноді здійснюють перехід поза пунктами пропуску. Надходять повідомлення про випадки смертей та травмування на мінах.
- Самі пропускні пункти стають мішенями артилерійських обстрілів.
- Повідомляється про численні випадки роз'єднання сімей, у тому числі через відсутність необхідних документів для перетину лінії розмежування.
- Особливою складною є ситуація для людей, що проживають у буферній («сірій») зоні вздовж лінії розмежування, оскільки відсутня спеціальна спрощена процедура перетину для місцевих жителів. У певних місцях люди можуть потрапити на підконтрольні уряду території тільки через непідвладні території, через що їм доводиться перетинати пропускні пункти.

Крим

В той самий час, відбувається посилення контролю над переміщенням населення через адміністративний кордон із Кримом, для чого вжито низку законодавчих кроків. 4 липня 2015 року Кабінет Міністрів прийняв *Постанову №367³*, що затверджує порядок перетину для громадян України та іноземних громадян. Оскільки її прийняття було законодавчою вимогою відповідно до *Закону України Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України від 15 квітня 2014 року⁴*, її положення призвели до надзвичайно жорстких обмежень для іноземних громадян та осіб без громадянства. Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть в'їхати до Криму та виїхати з нього через визначені пункти пропуску лише за наявності особливих дозволів, які видаються Державною міграційною службою на материковій частині України та лише в окремо визначених випадках. Крім того, нова постанова передбачає додаткові вимоги щодо перетину адміністративного кордону для дітей віком до 16 років: наявність закордонного паспорту й у випадку супроводження лише одним із батьків наявність нотаріально засвідченої згоди іншого з батьків.

Моніторинг процедур пересування населення на адміністративному кордоні з Кримом вказує на наступне:

- Нова норма негативно впливає на свободу пересування іноземних громадян і може бути оцінена як дискримінаційна, оскільки не зазначено підстав для таких обмежень.
- Нова норма особливо позначається на дітях. До її прийняття для перетину адміністративного кордону діти віком до 16 років повинні були мати при собі лише свідоцтво про народження. Поточна вимога щодо попереднього отримання паспорту

³ Постанова Кабінету Міністрів від 4 червня 2015 року №367 «Про затвердження порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї», посилання: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF>.

⁴ Закон України від 15 квітня 2014 року №1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», посилання: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/page>.

для поїздок за кордон передбачає довгий процес отримання батьками документу(-ів) на ім'я дітей на материковій частині України.

- Нестача інформації щодо законодавчих нововведень призводить до створення довгих черг на пунктах пропуску, де очікування триває годинами і багато сімей із дітьми не пропускають. Довгий період очікування є особливо негативним, оскільки на пунктах пропуску відсутні спеціальні приміщення для відпочинку дітей, осіб похилого віку та осіб з обмеженими можливостями, а у разі несприятливих погодних умов відсутні укриття.

Рекомендації:

- A. Уряду слід скасувати *Тимчасовий порядок*. Обмеження свободи пересування повинно базуватися на чітких юридичних підставах і задовольняти вимоги необхідності та пропорційності.
- B. Норми щодо в'їзду/виїзду з Криму необхідно переглянути для полегшення свободи пересування для дітей і розширення списку підстав для видачі пропускових дозволів для іноземних громадян.

2. Гуманітарна допомога та доступ до основних послуг

Тимчасовий порядок із внесеними до нього змінами також вплинув на гуманітарну ситуацію на непідконтрольних уряду територіях. Зокрема, заборона на перевезення комерційних вантажів із продуктами харчування та медикаментами, а також обмежена доступність транспортних коридорів для переміщення вантажів із гуманітарною допомогою ускладнили доставку продуктів харчування та медикаментів на непідвладні уряду території. Нестача основних товарів призвела до збільшення цін на товари, наявні на непідконтрольних територіях.

Крім того, процес «реєстрації» гуманітарних організацій, запроваджений дефакто владою на непідконтрольних уряду територіях у червні 2015 року, ускладнив роботу цих організацій, які тепер можуть здійснювати діяльність лише за умови «реєстрації». Тільки УВКБ ООН та Управління ООН із координації гуманітарних питань (УКГП ООН) отримали дозвіл для здійснення гуманітарної діяльності в т.з. «Луганській Народній Республіці» (ЛНР)⁴. Його було надано на підставі листа дефакто владі від Координатора з гуманітарних питань/Координатора системи ООН в Україні, який було надісланого одночасно до Луганська та Донецька у серпні 2015 року. Цей дозвіл був наданий на тимчасовій основі, щоб дозволити продовження діяльності до завершення процесу «реєстрації». ОКГП продовжує працювати над питанням «реєстрації». Неможливість доступу та передачі гуманітарної допомоги особливо гостро стоїть у самопроголошеній т.з. Донецькій Народній Республіці (ДНР), де на даний момент жодне агентство ООН не отримало «реєстрацію».

На фоні обмеження переміщення населення й товарів до/з непідконтрольних територій уряд вживає заходів для полегшення гуманітарної діяльності в охоплених конфліктом регіонах, зокрема:

⁴ Використання аббревіатур «ДНР» та «ЛНР» не повинно вважатись таким, що не відповідає умовам Резолюції Ради безпеки Генеральної Асамблеї ООН 68/262 (A/Res/68/262) від 27 березня 2014 року, про *підтримку територіальної цілісності України*.

- Розробляється *Закон про гуманітарну допомогу в кризових ситуаціях*, що визначає швидкі механізми реагування на надзвичайні ситуації гуманітарного характеру за загальної координації спеціально призначеними державними органами.
- В липні 2015 року прийнято зміни до *Закону про гуманітарну допомогу*⁵, що передбачають децентралізацію прийняття рішень щодо визнання вантажу вагою менше трьох тон гуманітарною допомогою.
- Створено логістичні центри вздовж лінії розмежування для забезпечення доставки основних товарів та банківських послуг для потреб цивільного населення, що проживає на непідконтрольних територіях.

Загалом, люди, що живуть на непідконтрольних уряду територіях, продовжують стикатися з проблемами, пов'язаними з доступом до основних послуг й належної соціальної допомоги. Для отримання соціальних виплат людям необхідно або переїздити, або регулярно курсувати до підконтрольних територій через лінію розмежування. Деякі особи (наприклад, безробітні дорослі працездатного віку, сім'ї з 1–2 дітьми) стають все більш незахищеними через відсутність прав на отримання соціальних виплат та не включення таких категорій до програм гуманітарної допомоги.

Хоча основні товари на непідконтрольних територіях у цілому доступні, повідомляється, що вони дуже низької якості. Крім того, середня купівельна спроможність на непідконтрольних уряду територіях постійно падає. Люди, які не мають достатніх засобів для матеріального забезпечення своїх сімей, змушені вступати на військову службу для отримання прибутку або ж вдаватися до інших небезпечних шляхів виживання.

Ситуація з людьми, які проживають по обидва боки лінії розмежування, залишається особливо складною, оскільки для них доступ до гуманітарної та медичної допомоги затримується через міркування безпеки й обмеження щодо доставки вантажів. В багатьох зонах проблематичним залишається доступ до чистої води. За даними ЮНІСЕФ, до 1,3 млн людей стикнулися з серйозною кризою водозабезпечення через пошкодження або знищення водогонів та водоочисних споруд.

16 грудня 2015 року уряд запровадив обмеження на торгівлю з Кримом: Кабінет Міністрів прийняв *Постанову №1035*⁶, яка обмежує доставку товарів та послуг до Криму та з Криму; винятки становлять особисті речі або продукти харчування, вартість яких не перевищує еквівалент у 10 000 гривень, а вага — 50 кг на особу. Обмеження не стосуються енергозабезпечення, окремих категорій соціальних товарів та гуманітарної допомоги. Постанова набула чинності 16 січня 2016 року. Ця постанова легалізує блокаду Криму, яка до цього часу тривала тільки силами громадських активістів; її виконання може призвести до погіршення гуманітарної ситуації, що вже позначається на зростанні цін на продукти харчування та медикаменти.

Рекомендації:

- Уряду й дефакто владі на непідконтрольних уряду територіях слід надати гуманітарним організаціям повний й безперешкодний доступ до населення, яке потребує допомоги. Всі сторони й зацікавлені особи, задіяні у виконанні *Мінських угод* від 12 лютого 2015

⁵ Закон України від 16 липня 2015 року №640-VIII «Про внесення змін до закону України про гуманітарну допомогу» щодо оперативності прийняття рішень», посилання: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/640-19>.

⁶ Постанова Кабінету Міністрів від 16 грудня 2015 року №1035 «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) із тимчасово окупованої території на іншу територію України та (або) з іншої території України на тимчасово окуповану територію», посилання: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248714822>.

року⁷ та у переговорах в «нормандському форматі», повинні активно підтримати надання такого доступу. Гуманітарний вплив та людський вимір мають залишатися в центрі перемовин щодо надання доступу. В цьому контексті будь-які обмеження, включаючи вимоги щодо «реєстрації», можуть призвести до порушення зобов'язань щодо дозволу й сприяння наданню допомоги.

- В. Важливим кроком є надання медичному персоналу змоги вільно виконувати свої обов'язки щодо надання медичної допомоги людям, які її потребують в зоні конфлікту.
- С. Сторони повинні виконувати пункт 7 *Мінських угод* щодо забезпечення безпечного доступу, зберігання та поширення гуманітарної допомоги людям, які її потребують, на основі міжнародного механізму.
- Д. Уряду необхідно скасувати обмеження щодо торгівлі з Кримом та непідконтрольними уряду територіями на сході України. Стосовно непідконтрольних територій на Східній Україні, сторони повинні виконувати пункт 8 *Мінської угоди* щодо визначення умов повного відновлення соціально-економічних відносин, включаючи соціальні виплати, такі як пенсії тощо.

3. Захист внутрішньо переміщених осіб: реєстрація, документи, доступ до прав

20 жовтня 2014 року було прийнято Закон «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (надалі — «Закон про ВПО»)⁸. Закон передбачає створення комплексної бази для захисту внутрішньо переміщених осіб (ВПО) — забезпечення доступу до основних прав, захисту від дискримінації та примусового повернення й забезпечення допомоги у випадку добровільного повернення. Закон про ВПО спрощує доступ до низки соціальних та економічних послуг, включаючи соціальні виплати, виплати з безробіття та реєстрацію за місцем перебування.

Однак ціла низка важливих положень закону досі не виконуються. Натомість було видано ряд підзаконних актів, деякі з яких не відповідають нормам самого Закону про ВПО, а інші так фактично й не були виконані державними органами, оскільки до деяких із них немає вистачає роз'яснень щодо практичної реалізації.

Хоча 26 серпня 2015 року уряд вніс зміни до п'яти постанов щодо ВПО для приведення існуючих підзаконних актів у відповідність із положеннями Закону про ВПО, реєстрація ВПО залишається особливо гострим питанням. Більшість із наступних питань мають бути переглянуті після підписання змін до Закону про ВПО Президентом, ухвалених Парламентом України у грудні 2015 року:

- Моніторинг УВКБ ООН свідчить, що відмови у прийнятті заяв про взяття на облік ВПО часто не фіксуються органами сорціального захисту населення, а люди не отримують письмові обґрунтовані відмови відповідно до Закону про ВПО. Через це важко оскаржувати такі рішення в суді: або наявно недостатньо доказів щодо подання таких заяв, або відсутні письмові вмотивовані рішення про відмову.
- Діти-ВПО, що перетинають лінію заткнення без супроводу дорослих або окремо від них (з іншими членами сім'ї, окрім офіційних опікунів), не можуть встати на облік в якості ВПО. В

⁷ Комплекс заходів із виконання Мінських угод, затверджений Тристоронньою контактною групою на саміті в Мінську 12 лютого 2015 року, посилання: <http://www.osce.org/cio/140156>.

⁸ Закон України від 20 жовтня 2014 року №1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», посилання: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page2>.

результаті внутрішньо переміщені діти без супроводу або ті, що слідуєть окремо від них, не можуть отримати допомогу. Для встановлення офіційного опікунства або отримання доступу для реєстрації ВПО дорослі або опікуни, що супроводжують дітей, змушені надавати письмове звернення від батьків або офіційного опікуна, затверджене нотаріально. Однак на непідконтрольних територіях нотаріальні контори більше не діють, що унеможлиблює виконання процедури.

- Додаткові ризики пов'язані з положенням щодо підтвердження місця проживання ВПО міграційною службою, які закріплено в *Постанові КМУ №79* від 5 березня 2015 року⁹. Ця *Постанова* передбачає здійснення вибіркових перевірок місць проживання 10 % облікованих ВПО щомісяця. На практиці ВПО, які не проживають за заявленим місцем проживання, підлягають зняттю з обліку та втрачають можливість отримувати будь-яку допомогу від держави, включаючи пенсії та регулярні соціальні виплати. За даними УВКБ ООН, з 15 липня 2015 року призупинено виплату пенсій 233 900 таким особам через те, що вони не проживали за вказаним місцем проживання.
- Доступ до системи обліку/реєстрації ВПО, що є вхідною точкою для отримання держаної підтримки ВПО й доступу до багатьох важливих прав й соціальної допомоги, залишається проблематичним для багатьох верств серед переміщеного населення: осіб, які втратили документи, що засвідчують особу; осіб, у яких відсутні штампи про реєстрацію з попереднього місця проживання; студентів; дітей, що перетинають кордон окремо, без супроводу батьків або уповноважених осіб, тощо. Крім того, переміщені іноземні громадяни й особи без громадянства, що тимчасово проживають в Україні, не мають права на взяття на облік в якості ВПО й відповідно на будь-яку державну допомогу.

За підтримки міжнародних організацій та громадянського суспільства, в т.ч. УВКБ ООН, було розроблено ряд змін до законодавства для виправлення вищезазначених недоліків (зокрема *Закон № 921-VIII (2166)*, який було ухвалено Парламентом 24 грудня 2015 року¹⁰). Поправки посилюють захист ВПО, зокрема: а) розширюють поняття ВПО й включають до нього вимушено переміщених іноземних громадян й осіб без громадянства, що постійно проживають в Україні; б) усувають потребу в постійному подовженні довідки ВПО кожні шість місяців; в) скасовують перевірки місць проживання ВПО¹¹ та штампів про реєстрацію з боку органів міграційної служби; г) полегшують взяття на облік тих ВПО, які не мають паспортів або прописки в Криму чи на неконтрольованих територіях на Східній Україні; та д) закріплюють обов'язкове надання письмової вмотивованої відмови у взятті на облік у разі відхилення таких заяв органами влади, що надає можливість оскаржити такі відмови в адміністративному та судовому порядку.

Також слід відзначити удосконалення законодавства щодо доступу до системи обліку та адресної фінансової допомоги дітям-ВПО, які переміщуються без супроводу дорослих. 18 грудня 2015 року набрала чинності *Постанова №1014* Кабінету Міністрів України¹². Ця

⁹ Постанова Кабінету Міністрів від 4 березня 2015 року №79 «Деякі питання оформлення та видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції», посилання: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/792015-%D0%BE>.

¹⁰ Закон 921-VIII «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав й свобод внутрішньо переміщених осіб», посилання від 24 грудня 2015 року: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54093.

¹¹ Відповідно до *Закону №2166*, державні посадовці більше не можуть відвідувати місце проживання для перевірки перебування на ньому ВПО. Однак міністерство соціального захисту все ще несе відповідальність за визначення того, чи ВПО перебувають на зазначеному місці проживання.

¹² Постанова Кабінету Міністрів від 9 грудня 2015 року №1014 «Про внесення зміни до порядку надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», посилання: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248704342>.

постанова вносить зміни до *Постанови №505*¹³ щодо надання фінансової допомоги ВПО та полегшує отримання дітьми-ВПО, які переміщуються без супроводу, державної фінансової допомоги (на сьогодні 884 грн на місяць). Раніше заяву на отримання фінансової допомоги дитиною-ВПО необхідно було подавати одному з батьків або офіційному опікуну.

Це положення полегшує процес оформлення допомоги дорослими, які супроводжують дитину-ВПО (наприклад, дідусями чи бабусями, дорослими братами чи сестрами, прийомними батьками). Ці зміни також дають можливість тимчасовим опікунам, таким як дальні родичі або сусіди, подавати заяву на отримання допомоги від імені дитини, за наявності нотаріально засвідченої заяви від батьків дитини. За відсутності нотаріально засвідченої заяви місцеві органи опіки можуть самі подати заяву від імені дитини. У випадку, якщо діти-ВПО, які переміщуються без супроводу, навчаються у вищих навчальних закладах (університетах та коледжах) і проживуть у гуртожитках, місцеві органи опіки можуть подати заяву на отримання фінансової допомоги від їх імені.

Крім того, 1 грудня 2015 року набрав чинності *Наказ №1024* Міністерства соціальної політики України (МСП), що вносить зміни до форми взяття на облік ВПО. Цей наказ дозволив місцевим органам опіки подавати заяву щодо взяття на облік ВПО від імені дітей-ВПО без супроводу у разі відсутності офіційного представника. Незважаючи на позитивні кроки, необхідним є подальший моніторинг реалізації *Постанови №1014* й *Наказу №1024*, тому зазначені питання досі залишаються відкритими.

Незважаючи на покращення, що значною мірою виправляють перелічені вище прогалини, доступ до системи обліку ВПО може залишатися проблематичним для осіб, які загубили документи, що посвідчують особу, та студентів, які можуть стикнутися з труднощами при реєстрації в якості ВПО у разі зміни місця проживання на місце навчання.

На неконтрольованих урядом територіях не функціонує система державної реєстрації цивільних станів. Таким чином, люди, які загубили документи, що посвідчують особу або інші документи, мають виїхати до підконтрольних територій для отримання нових документів. У червні — серпні 2015 року моніторинг УВКБ ООН зафіксував збільшення кількості випадків відмови у реєстрації актів цивільного стану (головним чином фактів народження або смерті) українською владою для населення з неконтрольованих урядом територій. Очікується розгляд Парламентом поправок до *Цивільного процесуального кодексу України*, які б спрощували підтвердження фактів народження та смерті, які мають місце на неконтрольованих уряду територіях. Однак вимога щодо використання населенням з Автономної Республіки Крим та непідконтрольних територій на Сході Україні судових процедур для підтвердження юридичних фактів щодо цивільного стану є трудомісткою й довгою, що пов'язано із додатковими ризиками з точки зору захисту прав.

Рекомендації:

- A. Уряд повинен прийняти необхідні підзаконні акти для забезпечення імплементації змін, внесених *Законом № 921-VIII (№ 2166)*.
- B. Уряд повинен забезпечити точне виконання прийнятих нещодавно процедур щодо полегшення реєстрації та видачі документів дітям без супроводу дорослих і розлученим із сім'ями (ДБСР), особливо у ситуації, коли нотаріально завірені дозволи від батьків або законних опікунів відсутні. При здійсненні усіх дій, що мають відношення до ДБСР, необхідно керуватися принципом врахування «найкращих інтересів дитини».

¹³ Постанова Кабінету Міністрів від 1 жовтня 2014 року №505 «Про порядок надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», посилання: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/505-2014%D0%BF>.

- С. Уряд повинен забезпечити виконання інших аспектів *Закону про ВПО* (забезпечення житлом, доступ до освіти, довготривалі рішення і т. п.). При подальшій розробці системи захисту прав уряд повинен враховувати різну ситуацію різних груп людей з особливими потребами серед переміщеного населення.
- Д. Уряд повинен відокремити регулярні соціальні виплати, у тому числі й пенсії, від статусу ВПО. Зняття з обліку ВПО з будь-якої причини не повинно призводити до призупинення виплати особі її пенсії та інших виплат, не пов'язаних з переміщенням. Більш того, відновлення виплати пенсій та соціальних виплат населенню, що знаходиться на непідконтрольних територіях, не повинно залежати від наявності статусу ВПО. Отже, відповідні положення (у тому числі в *Постановах №595 та № 637*) мають бути скасовані. Усі зусилля повинні бути направлені на гарантування того, щоб пенсії та державна соціальна допомога були доступними всьому населенню, яке має право на таку державну підтримку, без дискримінації за географічними критерієм. Невиплата державної соціальної допомоги населенню з непідконтрольних уряду територій суперечить правовим зобов'язанням України, а також зобов'язанням за пунктом 8 *Мінських угод (Мінськ-II)*.
- Е. Процедура державної реєстрації актів цивільного стану, зокрема реєстрація новонароджених дітей, що перебувають на непідконтрольних уряду територіях, має здійснюватися у першочерговому порядку. Уряд повинен розробити адміністративну процедуру державної реєстрації актів цивільного стану замість громіздкого судового механізму. Процесуальні прогалини у кінцевому підсумку призведуть до зростання кількості незареєстрованих дітей, що може призвести до ризику безгромадянства.
- Ф. Уряд та гуманітарне спітовариство повинні активізувати проведення інформаційних кампаній, сфокусованих на правах та обов'язках ВПО, у тому числі на тому, де шукати захисту і допомоги у разі порушення прав.

4. Захист переміщених осіб ромської національності, у тому числі запобігання безгромадянству

Відсутність документів, що посвідчують особу, та документів про реєстрацію актів цивільного стану, зокрема свідоцтв про народження та паспортів, є серйозною проблемою ромських громад. Це відносить їх до групи, яка має підвищений ризик безгромадянства, ускладнює доступ до державних фінансових та соціальних послуг і до можливостей працевлаштування та участі у громадському житті.

Незареєстровані особи ромської національності, що проживають на непідконтрольних уряду територіях та вздовж лінії розмежування, знаходяться в особливо складному становищі та не в змозі пройти через пропускні пункти, і часто залишаються ізольованими в постраждалих від конфлікту районах. Ця категорія не має доступу до державних послуг та життєво необхідної допомоги.

За оцінками, щонайменше 10 000 осіб ромської національності виїхали з Автономної Республіки Крим та Східної України, хоча реальні цифри можуть бути більшими, враховуючи той факт, що багато з них не мають документів, отже їх кількість важко визначити.

Переміщені особи ромської національності часто не в змозі стати на облік як ВПО через відсутність документів, що посвідчують особу, та реєстрації за місцем проживання, отже не можуть отримати доступ до урядових програм фінансової та соціальної підтримки. Навіть ті переміщені роми, які мають документи, що посвідчують особу, часто не стають на облік як ВПО

з низки причин, у тому числі через брак інформації про переваги такої реєстрації, а також через страх дискримінації з боку органів влади при реєстрації.

Роми є однією з найбільш економічно вразливих груп населення в Україні. За підрахунками, третина осіб ромської національності перебуває за межею бідності. Оскільки вони були вимушені покинути свої групи підтримки та залишити види діяльності, які приносили їм прибуток, багато переміщених осіб ромської національності не в змозі задовольнити найнагальніші потреби. Невключення осіб ромської національності в програми державної допомоги ще більше ускладнює їх важке економічне становище.

Вразливість внутрішньо переміщених осіб ромської національності зростає через дискримінацію. Наприклад, вони мають меншу ймовірність скористатися допомогою місцевого населення, яке, можливо, добровільно допомагає ВПО, які не є представниками ромської національності, але не буде допомагати ромам. Багато ВПО ромської національності стикаються з додатковими перешкодами при працевлаштуванні та отриманні житла.

Випадки злочинів, здійснених на ґрунті ненависті, у тому числі словесні погрози та фізичне насильство, спрямовані проти переміщених осіб ромської національності, не припиняються. Спостерігається також антиромська риторика у політичному дискурсі та у засобах масової інформації, особливо на території постраждалих від конфлікту районів східної України. Така дискримінація лише додає складнощів особам ромської національності під час влаштування у районах переміщення.

Це, у свою чергу, призвело до повторного переміщення осіб ромської національності в межах підконтрольних територій, оскільки роми шукають житло та засоби для існування. Також, за наявними даними, велика кількість ВПО ромської національності повертається до непідконтрольних уряду територій східної України.

Рекомендації:

- A. Уряд повинен активізувати зусилля з надання допомоги переміщеним особам, що втратили або не мають особистих документів, та сприяти їх документуванню. При цьому слід звернути особливу увагу на осіб, що були переміщені з Криму або Східної України.
- B. Уряд повинен спростити процедури доступу до урядових програм підтримки переміщеним особам, таким як особи ромської національності, які можуть не мати документів, що посвідчують особу або реєстрації за місцем проживання.
- C. Уряд та гуманітарні організації повинні розробити інформаційно-просвітницькі програми для переміщених осіб ромської національності для того, щоб вони мали інформацію про переваги реєстрації ВПО та про допомогу, яка надається особам без документів, при отриманні документів, зокрема свідоцтв про народження та паспортів.
- D. Гуманітарні організації повинні надати представникам ромської національності пріоритет у своїх програмах захисту, беручи до уваги їх особливі потреби з точки зору вірогідної дискримінації та маргіналізації. Слід підвищувати ефективність програм, спрямованих на мирне співіснування та боротьбу з дискримінацією і злочинами на ґрунті ненависті проти ромської та інших меншин.

5. Право на житло, землю та майно

Відповідно до *Закону про ВПО*, переміщені особи мають право на безкоштовне тимчасове житло на період до шести місяців із моменту взяття таких осіб на облік. Для багатодітних сімей, осіб з обмеженими можливостями та літніх людей цей термін може бути продовжений.

На практиці уряд сприяє тимчасовому розміщенню в центрах колективного проживання усього 3–5 % ВПО. Більшість районів на сході, де концентрація ВПО є високою, вже вичерпали можливості надання місць тимчасового проживання.

Також уряд розробив механізм надання адресної фінансової допомоги для ВПО, щоб покрити витрати, у тому числі на оплату житла та комунальних послуг. Для осіб, що вважаються непрацевдатними (пенсіонери, діти) фінансова допомога становить 884 гривні на місяць (що дорівнює 35 доларам США). Ця допомога надається у термін не більше шести місяців (хоча в деяких випадках цей термін може бути продовженим ще на шість місяців). Працевдатні особи мають право отримувати 442 гривні на місяць протягом двох місяців. Після закінчення двох місяців вони повинні або знайти роботу, або зареєструватися у державній службі зайнятості. У цьому випадку надання допомоги може бути продовжене ще на два місяці (за зниженою ставкою у розмірі 50 %). Якщо вони не знаходять роботу і не реєструються, надання фінансової допомоги припиняється. ВПО з інвалідністю отримують допомогу в розмірі прожиткового мінімуму. Незважаючи на зусилля уряду, розмір допомоги є недостатнім, враховуючи вартість оренди житла в Україні.

Багато ВПО стикаються з дискримінацією при пошуці житла. Є численні повідомлення про небажання орендодавців здавати житло в оренду ВПО та про збільшення цін на оренду в районах щільної концентрації ВПО. Доступ до житла ускладнився, а орендодавці відмовляються здавати житло в оренду ВПО та (або) реєструвати їх за місцем проживання для уникнення перевірок і оподаткування. Також переміщені особи висловлюють потреби щодо реституції майна для того, щоб отримати можливість почати нормальне життя.

Оскільки вимушене переміщення наразі має затяжний характер, ВПО мають отримати належне житло, що дозволить їм гідно жити у приміщенні, яке відповідає їх потребам та вимогам їх сімей щодо доступного простору, приватності, побутових зручностей і доступності послуг, працевлаштування та засобів для існування.

В міжнародному праві існує низка принципів, що стосуються житлових прав внутрішньо переміщеного населення. Принцип 18 *Керівних принципів із питань переміщення осіб всередині країни* передбачає, що «всі переміщені всередині країни особи мають право на належний рівень життя» та що «Компетентні органи, як мінімум, незалежно від обставин та без дискримінації, повинні надати переміщеним всередині країни особам доступ до... елементарного притулку та житла». *Принципи ООН із питань реституції житла та майна біженців та переміщених осіб*¹⁴, відомі як «*принципи Пін'єйру*», також містять конкретне посилання на право на належного рівня житло та вимагають, щоб держави вживали конструктивних заходів для полегшення труднощів, з якими стикаються біженці та ВПО у питаннях житла.

Запровадження паралельних систем реєстрації майна на невідконтрольних уряду територіях Донецької та Луганської областей

З червня 2015 року Рада міністрів самопроголошеної Донецької Народної Республіки (ДНР) затвердила Тимчасовий порядок №10-29. Документ встановлює, що Міністерство юстиції «ДНР» є офіційним органом реєстрації власності. Встановлюється порядок проведення процедур обов'язкової перереєстрації майнових прав у «ДНР». Порядок стосується як фізичних,

¹⁴ Підкомісія ООН з питань захисту прав людини, *Принципи з питань реституції житла та майна біженців та переміщених осіб*, 28.06.2005, E/CN.4/Sub.2/2005/17, режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/41640c874.html>.

так і юридичних осіб. Згідно із зазначеним документом, усі майнові права, що виникли до і після його прийняття, мають бути зареєстровані «державними реєстраторами ДНР» відповідно до нового порядку.

Майно, яке не буде зареєстроване, вважатиметься дефакто владою як таке, що «не має власника», а отже підлягатиме конфіскації. Відповідно до наказу Ради міністрів від 12 березня 2015 року №3-16, майно, що не має власника або власник якого невідомий, переходить у власність «ДНР». «Народна рада» ДНР, так званий «законодавчий орган» на непідконтрольних уряду територіях, також зареєструвала проект «закону» №105-Д у листопаді 2015 року, який повторює положення зазначеного Тимчасового порядку. На даний час «проект закону» знаходиться на розгляді.

Подібні нововведення також мають місце й у самопроголошеній т.з. «Луганській Народній Республіці (ЛНР)». У червні 2015 року голова «ЛНР» оголосив, що реєстрація майна знаходиться на стадії реалізації і що будь-чье майно, не зареєстроване власником протягом 45 днів з моменту повідомлення, підлягає конфіскації.

Майно також може бути конфісковане через несплату рахунків за комунальні послуги. Вартість комунальних послуг у «ЛНР» зростає, у деяких випадках більш ніж вдвічі від тарифів, що були затверджені урядом України. Деякі мешканці отримали рахунки за попередні шість місяців, незалежно від того, чи проживали вони у тому місці та користувалися комунальними послугами чи ні.

Дані процеси можуть означати, що переміщене населення може стикнутися із необхідністю повернення, принаймні тимчасово, до непідконтрольних територій Донецької та Луганської областей для того, щоб перереєструвати у дефакто влади своє нерухоме майно, для захисту своїх майнових прав та зменшення ризику можливої «націоналізації». Проте деякі ВПО можуть бути не в змозі повернутися з цілого ряду причин, починаючи від безпеки і закінчуючи нестачею коштів.

Такі кроки на непідконтрольних уряду територіях суперечать положенням *Мінських угод (Мінськ II)*. Повага до майнових прав ВПО є одним з положень *Керівних принципів із питань переміщення осіб всередині країни*, у якому йдеться про те, що «власність та майно, залишені внутрішньо переміщеними особами, повинні захищатися від знищення, свавільного або незаконного привласнення, зайняття чи використання»¹⁵. Порушення майнових прав переміщених осіб було засуджене Радою Безпеки ООН та Комісією ООН з прав людини¹⁶, оскільки вони можуть підірвати принцип права на повернення, та, окрім іншого, ставлять під загрозу можливість добровільного повернення біженців на батьківщину¹⁷. Окрім цього, повага до майнових прав переміщених осіб є нормою звичаєвого міжнародного права, яке застосовується як під час міжнародних, так і під час внутрішніх збройних конфліктів¹⁸.

Рекомендації:

¹⁵ Принцип 21(3).

¹⁶ Див., наприклад, Резолюція Ради Безпеки ООН 779 та 820 (там само, § 943), Резолюція 941 та Резолюція 947 (там само, § 944); Резолюції комісії ООН з прав людини 1992 року/S-2/1, 1994 року/72, 1994/75, 1995 року/89 та 1996 року/71 (там само, § 949).

¹⁷ Див. у тому числі: Виконавчий комітет УВКБ ООН Програми Верховного комісара, *Висновки з питань правової безпеки у контексті добровільної репатріації*, 8.10.2004, № 101 (LV) — 2004, параграф (h), режим доступу: <http://www.refworld.org/docid/417527674.html>.

¹⁸ Див.: Міжнародний комітет Червоного Хреста (МКЧХ), *Звичаєве міжнародне гуманітарне право*, 2005 року, Норма № 133: «Майнові права переміщених осіб», режим доступу: https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule133.

- A. Уряд повинен терміново акцентувати увагу на проблемі доступності житла, оскільки це є однією з основних проблем ВПО в Україні. Існуюча система розміщення ВПО у центрах колективного проживання не відповідає встановленим стандартам і демонструє критичність ситуації із житлом.
- B. Уряд повинен прийняти законодавство для задоволення потреб ВПО у житлі, у тому числі шляхом повної інтеграції ВПО у державні програми надання соціального житла та повної реалізації положень *Закону про ВПО* щодо спрощення надання кредитів ВПО на придбання землі, купівлю житла або будівництво.
- C. Уряд повинен вжити відповідних заходів для забезпечення реституції житла, землі та майна переміщеного населення.
- D. Гуманітарному співтовариству та організаціям, що опікуються питаннями відновлення і розвитку, пропонується розробити програми для підтримки житлових, земельних та майнових прав ВПО, у тому числі проведення інформаційної роботи та надання технічної підтримки.
- E. Дефакто влада на непідконтрольних уряду територіях повинна забезпечити, щоб жодна переміщена особа не була свавільно позбавлена свого майна або власності.

6. Захист від переміщення/запобігання повторному переміщенню

Процес переміщення з непідконтрольних уряду територій триває. Багато людей переміщуються через лінію розмежування, щоб отримати соціальні виплати, зняти готівку, отримати медичну допомогу, а також купити їжу та ліки. Багато хто вирішує покинути свої домівки як у результаті переміщення, так і з метою повернення до місць постійного проживання. На сьогодні немає достовірної інформації про повернення та процеси повторного переміщення ВПО. Державна служба України з надзвичайних ситуацій не може надати точних даних щодо повернення переміщеного населення, оскільки більшість із тих, хто повертається, не повідомляють про свій від'їзд. Єдина база даних про реєстрацію ВПО, що перебуває у віданні Міністерства соціальної політики України, не дозволяє відстежувати повторні переміщення населення. Моніторинг УВКБ ООН показує, що у базі даних Міністерства міститься багато невідповідностей, зокрема щодо дублювання та закриття справ осіб, які все ще вважаються переміщеними особами.

Основними причинами подальшого переміщення, повернення та вторинного переміщення є:

- Високий рівень небезпеки, погіршення соціально-економічної ситуації та відсутність гуманітарної допомоги на непідконтрольних уряду територіях, а також в постраждалих районах на підконтрольних територіях.
- Урядова політика прив'язки пенсій та соціальних виплат населенню, яке проживає на непідконтрольних уряду територіях, до статусу ВПО, викликає подальше переміщення людей, для яких державні виплати є єдиним джерелом доходу. Відповідно до *Постанов №595 та 637*, особи, що проживають на непідконтрольних уряду територіях, можуть отримати належні їм виплати лише у тому випадку, якщо вони залишили підконтрольні території та отримали статус ВПО на підконтрольних територіях.
- Заходи щодо забезпечення проведення мобілізації, які проводить уряд. Чоловіки призовного віку, що мають статус ВПО (іноді разом з усією своєю родиною), вважають за краще повернутися до непідконтрольних уряду територій, незважаючи на ситуацію, що

склалася там, аніж бути вимушеними тримати зброю проти власного міста та людей. Вони залишають свої сім'ї у місті переміщення без годувальника.

- Деякі ВПО повертаються тимчасово, щоб захистити своє майно від окупації або експропріації.
- Громадяни України, які знаходяться на території Російської Федерації, безпосередньо страждають від складної економічної ситуації. Все більше труднощів виникає з працевлаштуванням. Знецінення національної валюти України означає, що такі особи не можуть дозволити собі залишитися в Росії і поклатися на свої заощадження або соціальну допомогу, яку вони, можливо, одержують від України.
- Зростання повторних переміщень у весняний та літній періоди. Деякі ВПО залишають орендовані на приватній основі помешкання, пристосовані для експлуатації в зимових умовах компактні приміщення або переповнені центри колективного розміщення, та їдуть у літні табори, на дачі або у непристосовані для експлуатації в зимових умовах центри, де вартість орендної плати є доступнішою.

Крім того, зростають гуманітарні наслідки від мін, вибухонебезпечних залишків війни (ВЗВ) та саморобних вибухових пристроїв (СВП). Згідно з повідомленнями, міни та міни-пастки були встановлені з метою блокування доступу до важливих об'єктів інфраструктури та лісів, де люди збирають дрова для опалення своїх домівок. Залишені касетні боеприпаси, що використовуються в міській та сільській місцевостях, блокують доступ до сімейних наділів та колективних господарств. Це все спричиняє серйозні наслідки у районах, де велика частина населення залежить від сільського господарства. Засоби масової інформації та гуманітарні неурядові організації/громадянські добровольчі мережі повідомляють про жертви наземних мін, ВЗВ, СВП.

Рекомендації:

- А. Соціальні виплати мають бути відокремлені від статусу ВПО, а відповідні постанови (у першу чергу постанови №№595 та 637) мають бути скасовані або переглянуті, щоб дозволити людям передавати та отримувати пенсії та соціальні виплати без реєстрації в якості ВПО у зручних для них місцях, які межують із непідконтрольними територіями. Соціальна допомога не повинна залежати від наявності статусу ВПО.
- В. Уряду необхідно припинити обмеження щодо руху товарів, запроваджені щодо до непідконтрольних уряду територій. Що стосується неконтрольованих територій на Східній Україні, сторони повинні виконати пункт 8 *Мінських угод (Мінськ II)* про повне відновлення соціально-економічних зв'язків, в т.ч. й соціальних виплат, таких як пенсії та інші виплати.
- С. Вирішенню житлових проблем ВПО слід надати пріоритетного значення, оскільки це зменшить масштаби вторинного переміщення ВПО.
- Д. Уряд та дефакто влада на підконтрольних територіях повинні вжити заходів із розмінування в місцях очікуваного повернення громадян.
- Е. Гуманітарні організації повинні розробити програми з підтримки протимінної діяльності та покращити діяльність, пов'язану з інформуванням про небезпеку мін в місцях очікуваного повернення населення, які можуть бути замінованими.

- Г. Уряд повинен удосконалити механізми оперування даними щодо переміщеного населення. Необхідно удосконалити базу та процедури обліку ВПО, щоб мати змогу отримувати точні дані щодо повернення та вторинних переміщень ВПО, а також здійснювати профілювання переміщеного населення для впровадження програм допомоги.

7. Центральний орган з питань ВПО та державна політика щодо довгострокових рішень

Наразі питаннями переміщеного населення та осіб, що проживають на невідконтрольних уряду територіях, займається низка міністерств та відомств центрального рівня. Відповідно до *Закону про ВПО*, Кабінет Міністрів здійснює контроль за виконанням закону, але Кабінет Міністрів не може здійснювати оперативний контроль в умовах, які швидко змінюються. Уряду бракує узгодженого та загальнодержавного підходу до проблем переміщення, що особливо негативно впливає на вирішення питань забезпечення житлом, реституції житлових, земельних та майнових прав, пошуку довготривалих рішень, доступу до гуманітарної допомоги тощо.

16 грудня 2015 року Кабінет Міністрів затвердив *Комплексну державну програму щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції ВПО на період до 2017 року* та відповідний *План дій*¹⁹. *Програма* та *План дій* створюють основу для подальшої роботи державної влади над питаннями внутрішнього переміщення, у тому числі щодо пошуку довготривалих рішень. Хоча прийняття *Програми* є позитивним кроком, що демонструє політичну волю та прихильність до розвитку національного потенціалу із реагування на проблеми ВПО, занепокоєння викликають фактичні можливості із реалізації *Програми і плану дій*, беручи до уваги відсутність будь-яких бюджетних асигнувань для його реалізації.

Рекомендації:

- А. Уряд повинен надати центральному органу/міністерству відповідні повноваження щодо роботи з проблематикою ВПО та населення у зоні конфлікту, координації надання гуманітарної допомоги та розробки і впровадження політики з інтеграції та примирення. Такий державний орган слід забезпечити достатніми ресурсами для забезпечення його ефективності щодо покладених на нього завдань та очікуваних результатів.
- В. Слід розробити національну політику щодо ВПО, якою будуть керуватися державна влада, громадянське суспільство та гуманітарна спільнота на всіх рівнях у процесі створення дієвої та стійкої системи захисту прав ВПО та пошуку сталих рішень для їхніх проблем.
- С. Уряд повинен забезпечити виділення достатніх ресурсів, в т.ч. фінансових, для реалізації прийнятої *Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції ВПО на період до 2017 року* та *Плану дій* до неї.

¹⁹ Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України №1094 від 16.12.2015 «Про затвердження *Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року*, режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248739241>.