



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ПРАВА ЛЮДИНИ Й РЕІНТЕГРАЦІЯ ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ»

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

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

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

Після обрання у 2019 році Президента України та нового складу Парламенту деокупація та реінтеграція окупованих територій заявлені в порядку денному як першочергові завдання. Фокус роботи парламентського Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин розширено питаннями деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій¹. Додатково в жовтні 2019 року у Верховній Раді України (далі – ВРУ) створено Тимчасову спеціальну комісію з питань формування та реалізації державної політики з відновлення територіальної цілісності й забезпечення суверенітету України, проте у відкритому доступі немає інформації про її діяльність².

Відбулися зміни й у структурі Уряду. У верес-

ні 2019 року Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (далі – МТОТ) реорганізовано шляхом об'єднання з Міністерством у справах ветеранів України в Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Попри відсутність підтримки цього рішення як серед ветеранської спільноти, так і серед переселенців, не можна не відмітити значний прогрес, досягнутий ним у розв'язанні низки багаторічних проблем. Серед основних досягнень можна виділити суттєве спрощення порядку перетину лінії розмежування та адміністративного кордону з окупованим Кримом дітьми³; ремонт та обладнання сервісних зон на контрольних пунктах в'їзду-виїзду (далі – КПВВ) з окупованою територією Криму⁴; затвердження списку товарів, заборонених для перевезення на тимчасово окуповані території Донбасу (замість списку дозволених)⁵ та інші.

У березні 2020 року Уряд Олексія Гончарука Парламент відправив у відставку. Новий Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) скасував

¹ Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання» від 29.08.2019 № 19-ІХ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-IX#Text>

² Постанова Верховної Ради України від 07.10.2019 № 211-ІХ: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-IX#Text>

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2016 № 367: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF#Text>; Постанова Кабінету Міністрів України від 29.01.2020 № 62: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2020-%D0%BF#Text>

⁴ КПВВ «Каланчак» і «Чонгар» на адмінмежі з Кримом відкрили після ремонту: <https://mva.gov.ua/ua/news/kpvv-kalanchak-i-chongar-na-adminmezhi-z-krimom-vidkrili-pislya-remontu>

⁵ Наказ Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України «Про затвердження Переліку і обсягів (вартості/ваги/кількості) обмежених або заборонених до переміщення через лінію розмежування та до/з гуманітарно-логістичних центрів товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей» від 18.11.2019 № 92: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1181-19#Text>

раніше ухвалене рішення про об'єднання міністерств. Утім, замість відновлення МТОТ створено Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, очільник якого, Олексій Резніков, отримав в Уряді посаду Віцепрем'єр-міністра, що відповідає загальним рекомендаціям громадських організацій та переводить розв'язання питання реінтеграції на новий політичний рівень. Окрім того, у травні Олексія Резнікова призначили першим заступником глави делегації України для участі в Тристоронній контактній групі⁶. Утім, попри посилення політичної ваги очільника, структурна розбудова самого міністерства відбувається вкрай повільно.

Позицію Президента України в питанні реінтеграції посилено. Так, по-перше, своїм указом він розширив завдання Представництва Президента України в АР Крим, зокрема закріпив за ним розробку стратегічних програмних документів з питань деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Криму та напруження пропозицій щодо концепції перехідного правосуддя⁷. По-друге, Президент України створив Комісію з питань правової реформи, одна з робочих груп якої опікується питаннями реінтеграції тимчасово окупованих територій⁸.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

На початку осені 2019 року в законодавчій та виконавчій гілках влади, а також в Офісі Президента України сформовано робочі структури, які відповідають за реалізацію питання реінтеграції окупованих територій. Утім, питання системної роботи та координації цих структур для досягнення заявленої мети є відкритим. Так само відкритим залишається питання про бачення мети та засобів реінтеграції, її стратегії. Його відсутність унеможлиблює цілісний підхід до розв'язання окремих проблем системного характеру, які можуть суттєво впливати на реінтеграцію. Серед таких питань – забезпе-

чення реалізації права на соціальний захист постраждалих від конфлікту осіб. Насамперед ідеться про механізм виплати пенсії громадянам, які проживають на окупованих територіях, у тому числі маломобільним особам. Також важливим є питання документів, які видані на окупованих територіях. Ідеться не тільки про створення позасудового механізму оформлення українських свідоцтв про народження або смерть, які відбулися в окупації, але й про визначення процедур використання інформації з документів, виданих на тимчасово окупованих територіях, зокрема документів про освіту, медичних довідок, довідок, які підтверджують період праці, судових та нотаріальних документів тощо. Також проблемним є відновлення втрачених документів, виданих на тимчасово окупованих територіях до початку збройного конфлікту (паспорти, документи, що підтверджують право власності тощо).

Великий блок питань пов'язаний з економічною діяльністю на окупованих територіях. Так, створення вільної економічної зони «Крим» призвело до дискримінації кримчан, що продовжують вважатися нерезидентами в податковій та митній сферах. На окупованих територіях Донбасу після фактичної заборони провадження економічної діяльності підприємці, які продовжили там працювати, можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності на підконтрольній Уряду України території за звинуваченнями у фінансуванні тероризму⁹. Водночас фактично відсутні як можливості контролю за економічними процесами, так і можливості гарантувати право власності фізичним та юридичним особам на тимчасово окупованих територіях з боку України.

Низка питань, які ще розв'язувалися станом на початок березня 2020 року, досі залишаються на цій стадії. Зокрема, ідеться про запровадження дієвих механізмів компенсації збитків, завданих пошкодженням чи руйнуванням житла внаслідок збройної агресії; комплексу підтримку осіб, позбавлених свободи внаслідок конфлікту; запровадження адміністративного

⁶ Указ Президента України від 05.05.2020 № 167/2020: <https://www.president.gov.ua/documents/1672020-33561>

⁷ Указ Президента України «Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим» від 17.10.2019 № 758/2019: <https://www.president.gov.ua/documents/7582019-29977>

⁸ Указ Президента України «Питання Комісії з питань правової реформи» від 07.08.2019 № 584/2019: <https://www.president.gov.ua/documents/5842019-28949>

⁹ <https://www.facebook.com/pressjfo.news/photos/a.364697644022858/741556803003605/?type=3&theater>

позасудового механізму визнання фактів народження і смерті, які відбулися на окупованих територіях тощо.

Новим викликом для української влади стала пандемія COVID-19. Карантинні обмеження, запроваджені в березні з метою недопущення розповсюдження COVID-19, передбачали фактичне припинення роботи КПВВ з окупованими територіями. Це призвело до роз'єднання сімей, обмеження доступу до медичної допомоги, отримання ліків тощо. Водночас дії з реагування окупаційних органів влади на пандемію COVID-19 лише ускладнили ситуацію на окупованих територіях та призвели до нових порушень прав людини. Зокрема, перетин КПВВ залишається суттєво ускладненим навіть після відновлення їх роботи з боку України. Російська Федерація, порушуючи норми міжнародного гуманітарного права, не забезпечила необхідний рівень роботи санітарних і лікарняних установ і служб та громадської гігієни на окупованій території Криму для боротьби з поширенням COVID-19¹⁰. Така сама ситуація спостерігається й на окупованих територіях Донбасу.

Станом на початок липня 2020 року помітний прогрес досягнуто у сфері забезпечення доступу до освіти мешканців окупованих територій. Так, 3 липня ВРУ ухвалила закон¹¹, який передбачає суттєве розширення можливостей для вступу до закладів вищої освіти осіб з окупованих територій: вони можуть вступати без складання зовнішнього незалежного оцінювання до будь-яких закладів освіти в межах визначеної державою квоти (цього року було виділено 13 тисяч місць). На жаль, прогресивні законодавчі зміни поки що суттєво не позначилися на кількості вступників з окупованих територій. Це сталося через запроваджені карантинні обмеження перетину КПВВ у зв'язку з пандемією COVID-19, а також внаслідок умисних дій окупаційних органів влади, які без обґрунтованих причин забороняли молоді виїжджати на підконтрольну Уряду України територію¹². За результатами основного етапу

вступної кампанії станом на 31 серпня рекомендацію до зарахування на бюджетні місця отримав 321 вступник з Криму і 1008 вступників з Донбасу. Вступна кампанія для мешканців окупованих територій триватиме до 23 жовтня.

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

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

- 1.** Посилити тиск на державу-агресора з метою припинення порушень прав людини на окупованих територіях, наполягати на запровадженні незалежного інспектування й контролю міжнародними інституціями ситуації з правами людини на тимчасово окупованих територіях.
- 2.** Забезпечити ефективну та постійну координацію та комунікацію між різними структурами в Парламенті, Уряді та Офісі Президента України з метою забезпечення реінтеграції окупованих територій.
- 3.** Розробити та затвердити після громадського експертного обговорення Стратегію реінтеграції тимчасово окупованих територій України та план її реалізації.
- 4.** Розпочати консультації стосовно розвитку законодавчих ініціатив у сфері формування політики перехідного правосуддя.
- 5.** Розбудувувати урядову систему координації діяльності з реінтеграції окупованих територій.
- 6.** Посилити регіональні представництва Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України в Донецькій, Луганській та Херсонській областях до кінця 2020 року.
- 7.** Скасувати Закон України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяль-

¹⁰ Результати моніторингу КПП з реагування на пандемію COVID-19 у Криму: <https://crimeahrg.org/uk/rezultati-monitoringu-z-reaguвання-na-pandemiyu-covid-19-u-krimu-18-31-travnja-2020-roku/>

¹¹ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо особливостей вступу до закладів вищої освіти осіб з тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, Донецької та Луганської областей» від 03.07.2020 № 744-IX: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/744-20#Text>

¹² <http://novosti.dn.ua/news/303182-shmygal-na-donbasse-boevyky-ne-vypuskayut-detey-v-ukraynskye-vuzy>

ності на тимчасово окупованій території України» та одночасно ухвалити закон, який регулюватиме питання економічних відносин з юридичними особами та суб'єктами господарювання, розташованими на окупованих територіях.

8. Запровадити механізм виплати пенсії мешканцям тимчасово окупованих територій.

9. Створити державну систему документування порушень прав людини, які сталися в

умовах та внаслідок збройного конфлікту та окупації.

10. Запровадити адміністративну процедуру встановлення фактів народження та смерті, які відбулися на тимчасово окупованих територіях.

11. Розробити стратегічні рішення, які дозволять мінімізувати майбутні негативні наслідки обмежень, пов'язаних з COVID-19, зокрема обмежень свободи пересування.