



Олександр ЗДЕБСЬКИЙ,
старший науковий
співробітник відділу
підготовки викладачів
(тренерів) Національної
школи суддів України



Галина ЮРОВСЬКА,
кандидат юридичних наук,
заступник начальника
відділу підготовки
викладачів (тренерів)
Національної школи
суддів України, суддя
Вищого спеціалізованого
суду України з розгляду
цивільних і кримінальних
справ у відставці



Ольга ШАПОВАЛОВА,
кандидат юридичних
наук, начальник відділу
підготовки викладачів
(тренерів) Національної
школи суддів України,
суддя Верховного Суду
України у відставці

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Захист прав громадян є важливим елементом у демократичному суспільстві. У зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим (далі — АРК) та військовими діями на Сході країни Україна стикнулася із низкою викликів, пов'язаних із захистом прав тих осіб, які переміщуються у межах країни через збройні конфлікти та насильство. Це внутрішньо переміщені особи (далі — ВПО), яких з початку конфлікту за один лише 2014 рік в Україні зареєстровано 1 мільйон 679 тисяч за даними Центру моніторингу внутрішнього переміщення (Internal Displacement Monitoring Centre — IDMC), які опубліковані на сайті Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі — УВКБ ООН), що складає більше 10% від загальної кількості осіб, які були переміщені в межах своїх країн у всьому світі.¹

Ці особи вимушені змінити місце проживання не за власним бажанням, а робити це

для власної безпеки, часом рятуючи своє життя та членів своєї родини. За таких умов ВПО потребують особливої уваги та допомоги з боку держави, створення необхідних умов для гідного життя.

Дослідженням проблем захисту цивільних прав громадян, у тому числі прав внутрішньо переміщених осіб, займалися чимало вітчизняних дослідників, зокрема Жилінкова І.В., Борисова В.І., Майкрут Х.В., Мацегорін О.І., Ольшанецька О.Б., Спасибо-Фатєєва І.В., Троцюк Н.В., Яроцький В.Л., Ярова Т.М. Проте на певні аспекти захисту майнових та громадянських прав ВПО сьогодні не існує однозначного наукового погляду, у зв'язку з чим вони потребують додаткового вивчення та вироблення шляхів їх вирішення на практиці.

Першим кроком у врегулюванні правового статусу ВПО було прийняття Верховною Радою України Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо пе-

¹ <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>

реміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII (далі — Закон № 1706), який встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів ВПО. Відповідно до ст. 1 цього Закону, внутрішньо переміщеною особою вважається громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

З моменту прийняття Закону № 1706 в нього вже 4 рази вносились зміни. За прийняття низки важливих змін боролися правозахисні та волонтерські організації, долаючи бажання держави лише контролювати переміщення переселенців, не займаючись при цьому захистом їх прав.

Зокрема, 6 січня 2016 року Президентом було підписано Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24.12.2015 № 921-VIII, який повністю відповідає міжнародним стандартам. Після набрання чинності цим Законом іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають на території України і проживали на тимчасово окупованих територіях, зможуть стати внутрішньо переміщеними особами. Довідка ВПО діє безстроково і переселенцям не треба проходити переєстрацію для пролонгації довідки та реєструватися в Державній міграційній службі України. Цей Закон також допомагає зареєструватися внутрішньо переміщеним особам на ринку праці та полегшує пошук роботи та працевлаштування.²

Окрім проблем із реєстрацією та працевлаштуванням, ВПО мають складнощі щодо відновлення документів, отримання довідок та свідоцтв. Ці питання набувають особливого значення з огляду на суттєве погіршення майнового та матеріального становища ВПО, втрати ними майна,

а також загрози втрати права на спадщину. Так, починаючи з 1 грудня 2014 року документи, навіть ті, на яких стоїть українська печатка, видані на непідконтрольній Україні території, вважаються недійсними та не мають юридичної сили. Однак такі документи, **як виняток**, можуть братись до уваги судом та оцінюватись разом з іншими доказами в їх сукупності та взаємозв'язку під час розгляду справ у порядку статті 257¹ Цивільного процесуального кодексу України (далі — ЦПК).

Такий порядок прийняття документів склався відповідно до практики Міжнародного суду ООН. Консультативний висновок Міжнародного суду (ООН) у справі Намібії (так званий «намібійський виняток») є винятком із загального принципу щодо недійсності актів, у тому числі нормативних, які видані владою невизнаного на міжнародному рівні державного утворення.

Зазначений виняток полягає в тому, що не можуть визнаватися недійсними всі документи, видані на окупованій території, оскільки це може зашкодити правам мешканців такої території. Зокрема, недійсність не може бути застосована до таких дій як, наприклад, реєстрація народжень, смертей і шлюбів, невизнання яких може завдати лише шкоди особам, які проживають на такій території.

В українській судовій практиці вже є факти прийняття документів, виданих на непідконтрольній території України. Так, рішенням Попаснянського районного суду Луганської області від 24.02.2016 (суддя Мазур М.) згідно з новою процедурою, передбаченою статтею 257¹ ЦПК України (чинна з 24.02.2016), встановлено факт смерті особи на окупованій території. При цьому під час оцінки в якості доказу медичного свідоцтва про смерть, виданого медичною установою, що знаходиться на окупованій території, суд виходив із загальних принципів, сформульованих у висновку Міжнародного суду ООН («Намібійські винятки») та розвинутих у рішеннях ЄСПЛ, останнє з яких було прийнято 23.02.2016 («Mozer v. the Republic of Moldova and Russia»)³. Суд підкреслив, що це не означає,

² <http://helsinki.org.ua/prava-vnutrishno-peremischenyh-osib-b-zaharov>

³ <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161055>

що судом визнаються документи, видані окупаційною владою чи легітимізується ця влада; у даному випадку ці документи як виняток приймаються та оцінюються разом з іншими доказами⁴.

Стаття 257¹ Цивільного процесуального кодексу України надає право звернутись батькам, родичам, їхнім представникам або іншим законним представникам дитини із заявою про встановлення факту народження особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, до будь-якого суду за межами такої території України незалежно від місця проживання заявника.

Заяви про встановлення факту смерті на такій території за змістом абз. 2 ч. 1 ст. 257¹ ЦПК України можуть бути подані за місцем проживання (перебування) заявника до суду за межами тимчасово окупованої території України.

За даними заступника Міністра юстиції з питань євроінтеграції у період з лютого до листопада 2016 року було видано 8917 свідоцтв про народження українського зразка: 5049 — у Донецькій області, 2045 — у Луганській області та 1823 — в АРК.

Кількість зареєстрованих фактів смерті на непідконтрольній Україні території становить 9291.⁵

Враховуючи ключове значення, яке має встановлення факту народження або смерті особи для реалізації майнових та особистих немайнових прав заявників, рішення суду має ґрунтуватись на дотриманні вимог ст. 213 ЦПК України щодо повного та всебічного з'ясування обставин справи на підставі всіх поданих особами, які беруть участь у справі, доказів у сукупності, в тому числі з урахуванням документів, які видані органами та установами, що знаходяться на непідконтрольній Україні території.

У подальшому спадкоємець може звернутись із заявою про прийняття спадщини до будь-якого нотаріуса на території України з дотриманням встановленого ст. 1270

Цивільного кодексу України (далі — ЦК) шестимісячного строку для подання заяви. Пропущення цього строку тягне наслідки, передбачені ст. 1272 ЦК України, у тому числі щодо звернення до суду з позовною заявою про визначення додаткового строку для прийняття спадщини. При цьому слід пам'ятати, що особи, передбачені у частинах 3 та 4 ст. 1268 ЦК України, вважаються такими, що прийняли спадщину, якщо протягом шестимісячного строку з дня відкриття спадщини вони не подадуть заяву про відмову від спадщини.

Є проблемною ситуація з оформленням спадкових прав щодо майна, яке знаходиться на території, непідконтрольній Україні, і з його реалізацією, оскільки на цих територіях документи, видані нотаріусами України, не визнаються.

Можливо виникнення й іншої ситуації, якщо спадщина знаходиться на території України, а спадкодавець знаходився в АРК. У даному випадку спадкоємець не матиме можливості розпоряджатись цим майном без належного оформлення спадкових прав. Однак це не позбавляє його права звернутись до суду про визнання за ним права власності на це майно у порядку спадкування.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII (далі — Закон № 1207) обмежує оформлення спадщини на майно, яке знаходиться на території АРК, тим самим унеможлиблює оформлення права власності, подальше користування та розпорядження, а це прямо суперечить ст. 41 Конституції України, яка декларує право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. На користь власника також виступають норми Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКПЛ), ратифікованої Україною.

Зокрема, у ст. 1 Протоколу 1 до ЄКПЛ гарантується право фізичним та юридичним особам мирно володіти своїм майном.

Відповідно до Закону України № 1207 у разі якщо останнім місцем проживання спадкодавця є тимчасово окупована тери-

⁴ <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56177713>

⁵ <http://sud.ua/news/2016/12/21/98822-v-minyuste-pokazali-statistiku-vidachi-dokumentov-dlya-zhitelej-okkupirovannikh-territorij>

торія, місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, заінтересованих в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів.

Якщо місце проживання спадкодавця невідоме, а нерухоме майно або основна його частина, у разі відсутності нерухомого майна — основна частина рухомого майна знаходиться на території, місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, заінтересованих в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів.

Спадкова справа підлягає реєстрації у Спадковому реєстрі в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України.⁶

Не менш важливим питанням для ВПО є позбавлення їх права вільно обирати і бути обраним в органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Право вибору — це конституційна норма, тому держава має забезпечити її виконання. Однак це питання є вкрай неоднозначним, тому що статус внутрішньо переміщених осіб отримали не лише ті громадяни, які перебувають на не окупованій частині України, але й ті, що користуються ним, номінально перебуваючи на територіях, непідконтрольних українській владі.

Конституція України та міжнародні стандарти однозначно визначають рівність прав усіх громадян, зокрема в питаннях виборчого права. Керівні принципи ООН з питань переміщення осіб у межах країни, Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, Рекомендації ПАРЄ визначають зобов'язання держав щодо забезпечення на законодавчому рівні прав переміщених осіб під час виборів, у тому числі, і місцевих, однак ці норми не були враховані Верховною Радою України.

В українському законодавстві виникла правова колізія. У нормах Закону № 1706

йдеться про необхідність забезпечення виборчого права громадян, які змушені були переселитися в зв'язку з війною на Донбасі та окупацією АРК. Зокрема, у ст. 8 цього Закону йдеться про те, що внутрішньо переміщена особа «реалізує своє право голосу на місцевих виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси».

Водночас у вересні 2015 року набрав чинності новий Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII, в якому законодавці не передбачили можливості голосування внутрішньо переміщених осіб, оскільки вони перебувають за межами населеного пункту, в якому зареєстровані.

Незважаючи на те, що експерти, депутати та громадські активісти після аналізу законопроекту пропонували до нього понад півтори тисячі поправок, у тому числі, й щодо переселенців, цей Закон був ухвалений без урахування інтересів ВПО.⁷

У міжнародній практиці існують різні підходи до забезпечення виборчих прав переселенців на місцевих виборах. Наприклад, відповідно до виборчого кодексу Грузії внутрішньо переміщених осіб вносять до єдиного списку виборців за місцем їх фактичного проживання. У Великобританії право голосувати на місцевих виборах мають громадяни всіх країн ЄС: якщо ти живеш на цій території, платиш тут податки — можеш обирати свою владу.⁸

УВКБ ООН в Україні підкреслює зв'язок між голосуванням на місцевих виборах та довготривалими рішеннями, і зазначає, що акт голосування може бути одним з ключових елементів інтеграції у місцеву громаду.

Унаслідок окупації частини території України та військових дій на Сході наша країна та її суспільство стикнулись з новими викликами.

Попереду ще багато роботи та зусиль потрібно докласти, щоб жодна людина не була обмежена у своїх правах, незалежно від будь-яких обставин. І цей обов'язок

⁶ <http://www.zinkiv.org/vnutrishno-peremishheni-osobinopilis-u-skladnih-zhittyevih-situatsiyah-odniyeyu-iz-poshirenih-problem-z-yakoyu-stikayutsya-vpo-ye-pitannya-oformlennya-spadshhini/>

⁷ http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1578:viborchi-prava-vnutrishno-peremishchenikh-osib-dumki-ta-otsinki-ekspertiv&catid=8&Itemid=350

⁸ <http://nk.org.ua/ukraina/bez-prava-na-golos-80091>

насамперед має на себе брати держава, яка зобов'язана гарантувати дотримання всіх конституційних прав особи.

Представникам законодавчої та виконавчої влади вкрай необхідно діяти більш рішуче. Особливо це стосується захисту майнових та громадянських прав ВПО. Верховна Рада України має своєчасно та гнучко реагувати на проблеми, які виникають, та ухвалювати необхідні закони, спрямовані на реальне забезпечення прав ВПО. Уряд повинен забезпечити виділення достатніх ресурсів, у тому числі фінансових, для реалізації соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України. Адже й досі не прийнятий законопроект, який визначав

би розмір та порядок відшкодування збитків, компенсаційних виплат за зруйноване або частково пошкоджене майно, категорії пошкодження об'єктів, порядок взаємодії органів державної влади з органами місцевої влади.

Потреби в житлі для ВПО стають все більш гострими, оскільки матеріальна допомога, яка їм надається, та заощадження населення не можуть покрити витрати, пов'язані з довготривалим переміщенням. УВКБ ООН підкреслює, що проживання ВПО в колективних центрах може викликати залежність і послабити здатність внутрішньо переміщених осіб керувати власним життям, що посилює травму переміщення і створює бар'єри для інтеграції. Тому владі рекомендується розробити системний та далекоглядний підхід у відповідь на ці потреби. ✎